EXTRACTIVISMO, POLÍTICA Y SOCIEDAD

EXTRACTIVISMO, POLÍTICA Y SOCIEDAD

Jürgen Schuldt
Alberto Acosta
Alberto Barandiarán
Anthony Bebbington
Mauricio Folchi
CEDLA – Bolivia
Alejandra Alayza
Eduardo Gudynas



Centro Andino de Acción Popular



Centro Latinoamericano de Ecología Social

2009

Serie: CUADERNOS DE CAPACITACION

Título: EXTRACTIVISMO, POLITICA Y SOCIEDAD
Editores: Centro Andino de Acción Popular –CAAP-
Centro Latinoamericano de Ecología Social –CLAES-
Diagramación: Martha Vinueza
Portada: PuntoyMagenta
Impresión: Albazul Offset
ISBN: 78-9978-51-024-7

Quito, Noviembre 2009

La impresión de esta publicación ha sido posible gracias a la generosa cooperación de la Fundación Rosa Luxemburgo Stiftung de Alemania.

ÍNDICE

Presentación 7

Petróleo, rentismo y subdesarrollo ¿Una maldición sin solución?
Jürgen Schuldt y Alberto Acosta 9

Camisea y el fantasma de una política de hidrocarburos en el Perú
Alberto Barandiarán 41

Política, ambiente y la insustentabilidad de la minería en Chile
Mauricio Folchi 79

Contradicciones en las políticas energéticas de Bolivia bajo el Movimiento al Socialismo (MAS)
CEDLA 107

Industrias extractivas, actores sociales y conflictos
Anthony Bebbington 131

Minería, comunidades y participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú
Alejandra Alayza 157

Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual
Eduardo Gudynas 187

PRESENTACIÓN

La serie Cuadernos de Capacitación, a la que corresponde esta publicación, tiene como objetivo central el ofrecer trabajos, prácticas y conocimientos, destinados a la reflexión, transferencia de conocimientos y aportes para informar y promover el desarrollo de capacidades y comprensiones, como parte de procesos de formación.

En esta oportunidad, haciendo uso del solidario esfuerzo y cooperación del Centro Latinoamericano de Ecología Social CLAES, con sede en Montevideo Uruguay, editamos una colección de artículos que incluyen textos actualizados y otros de referencia obligada, anteriormente publicados en los últimos años, para que su conocimiento y difusión posibiliten contar con material útil para el necesario análisis y debate sobre los efectos, la insustentabilidad, los conflictos sociales, de los modelos de desarrollo, basados casi exclusivamente en el extractivismo de los recursos naturales, sean estos renovables o no, actualmente vigentes en América Latina.

Todos los textos compilados cuentan con el permiso de sus autores, en su selección y edición trabajó el equipo de CLAES, particularmente Mariela Buonomo.

Los artículos seleccionados parten de un trabajo contextualizado de Jürgen Schuldt y Alberto Acosta, cuyo sugerente título da cuenta de la realidad estructural de nuestros países, en particular Ecuador, en la que las riquezas naturales hidrocarburíferas y mineras, no han significado impactos valederos para un desarrollo, en los términos clásicos del modelo capitalista, sostenido de crecimiento. El contar con estos recursos más que una “bendición”, significan una maldición. El aporte de A. Barandiarán, desde una revisión de la estrategia hidrocarburífera de Perú, desde un punto de vista legal y político, ilustra desde el papel desempeñado por el Estado y las empresas, tomando el caso de Camisea, la ausencia de políticas de control real del Estado.

Se presentan secciones de un estudio clásico sobre la insustentabilidad de la minería en Chile, a cargo de Folchi. Su análisis permite comprender cómo se han mantenido los aspectos centrales de la estrategia minera chilena desde tiempos de la dictadura de A. Pinochet a los gobiernos de la Concertación por la Democracia. El análisis de CEDLA (Centro de Estudio para el Desarrollo Laboral y Agrario), evalúa las últimas medidas tomadas en el sector energético de Bolivia.

Los conflictos sociales y el papel de diferentes redes de actores en las industrias extractivas de Perú son el objetivo de estudio de A. Bebbington. El escalamiento de los conflictos sociales alrededor de los sectores extractivos son factores que promueven la implantación de mecanismos de información y consulta con las comunidades locales. Ese tema abordado por Alejandra Alayza.

Eduardo Gudynas analiza las características del extractivismo bajo los nuevos gobiernos de izquierda o progresistas, a partir de ejemplos de la situación en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, sostiene que en esos países el extractivismo clásico ha cambiado a uno de nuevo tipo. Es un neo-extractivismo alentado por el progresismo, con una mayor presencia estatal y otras fuentes de legitimación, pero donde permanecen los impactos sociales y ambientales.

A los autores, al equipo de CLAES, y a la Fundación Rosa Luxemburgo, cuyo aporte hizo posible la impresión y uso de esta publicación, nuestro profundo agradecimiento por su generosa solidaridad. A nuestro amigo Eduardo Gudynas, nuestro especial reconocimiento por asumir la iniciativa de este libro, pero además por la fortaleza, y calidez que nos ha brindado y que confiamos seguir contando en los caminos que nos unen y las esperanzas que compartimos.

Francisco Rhon Dávila
DIRECTOR EJECUTIVO

PETRÓLEO, RENTISMO Y SUBDESARROLLO ¿UNA MALDICIÓN SIN SOLUCIÓN?[*]

Jürgen Schuldt[1] *y Alberto Acosta*[2]

"Esa es la paradoja eterna – los pobres viven en naciones que son ricas por la generosidad de la Naturaleza"

***José Cecilio del Valle**, 1830*
(Citado por Reinert, 1996: 21)

"En una generación pasamos de cabalgar camellos a cabalgar Cadillacs. Esa es la manera como desperdiciamos dinero. Temo mucho que la próxima generación volverá a cabalgar sobre camellos"

Rey Faisal de Arabia Saudita

Aunque pueda causar sorpresa, la evidencia reciente y muchas experiencias históricas nos permiten afirmar que los países que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales, normalmente no han logrado desarrollarse. Sobre todo aquellos que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios parecen estar condenados al subdesarrollo, atrapados como están en una lógica perversa, conocida en la literatura especializada como "la paradoja de la abundancia" (Karl 1997). La profusión de

---

* El presente artículo fue publicado en la Revista Nueva Sociedad No. 204 de Agosto 2006.

1 Jürgen Schuldt, peruano. Profesor principal de la Universidad del Pacífico. Lima, doctor en Economía de la Universidad de St. Gallen, Suiza.

2 Alberto Acosta, ecuatoriano. Consultor del ILDIS, Quito. Economista graduado en la Universidad de Colonia, Alemania.

recursos naturales de que disponen tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que la acompañan, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, da paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que consolida mentalidades "rentistas", profundiza la débil y escasa institucionalidad, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente.

Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina estableciendo o facilita la permanencia de gobiernos autoritarios, voraces y clientelares. En efecto, estos países no se han caracterizado como ejemplos de democracia, sino todo lo contrario. América Latina tiene una amplia experiencia acumulada en este campo. Igual reflexión se podría hacer en relación con los países exportadores de petróleo ubicados en los Golfos Pérsico o Arábigo y en otras regiones del planeta. Por añadidura, Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes, entre otros, pueden ser considerados como países muy ricos, incluso en términos de acumulación de ingentes depósitos financieros y con elevados niveles de ingreso per cápita, pero que no pueden incorporarse propiamente a la lista de países desarrollados. Se podría encontrar varios ejemplos contrarios, como por ejemplo Noruega; pero en este caso la extracción de petróleo empezó y se expandió cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas democráticas e institucionalizadas, es decir cuando el país escandinavo *ya era un país desarrollado*.

Justamente las economías dependientes de la extracción de recursos naturales no son las que más han crecido en las últimas décadas. Desde los años sesenta para acá, las economías subdesarrolladas primario-exportadoras dotadas con abundantes recursos naturales -en especial de los no renovables- han crecido a tasas menores por habitante que las que no disponen de ellos. Estas últimas, a pesar de no poseer riquezas naturales, crecieron a ritmos que fueron entre dos a tres veces superiores a las de los primeros (Auty 2001).

Por razones muy peculiares, que esbozaremos escuetamente en lo que sigue, estas economías no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar la llamada “trampa de la pobreza”, situación que da como resultado la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y *son pobres porque son ricos* en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente por la extracción de esa riqueza natural, marginando otras formas de creación de valor, sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la naturaleza.[3]

¿Cómo explicar esta curiosa contradicción entre la abundante riqueza natural y la pobreza en la gran mayoría de nuestros países? ¿Qué implicancias tiene para economías que dependen de la extracción de petróleo u otros minerales? ¿Es posible sobreponerse a los efectos negativos que ejerce la abundancia de recursos naturales? ¿Será inevitable repetir los fiascos que representaron las famosas bonanzas del petróleo y otras materias primas?

Las principales patologías de esta aparente contradicción

La literatura especializada ha detectado una variada gama de mecanismos y efectos que, paradójicamente, mantienen en el subdesarrollo a muchos países que apuestan prioritariamente por la extracción y exportación de recursos naturales. Aquí nos limitaremos a mencionar una veintena de las principales patologías que genera este esquema de acumulación, el que se retroalimenta y potencia sobre sí mismo en círculos viciosos cada vez más perniciosos.

1. El más nombrado y conocido maleficio de la abundancia primario-exportadora deriva de la “enfermedad holandesa”, virus que infecta al país exportador de la materia prima, cuando su elevado pre-

3 Si se desea ampliar la reflexión sobre este tema se puede consultar en Schüldt 2005.

cio o el descubrimiento de una nueva fuente o yacimiento desata un *boom* de exportación primaria.[4] El ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una sobrevaluación del tipo de cambio y a una pérdida de competitividad, perjudicando al sector manufacturero y agropecuario exportador. Ya que el tipo de cambio real se aprecia, los recursos migran del sector secundario a los segmentos no transables y a la rama primario-exportadora en auge, distorsionando la estructura de la economía, al recortar los fondos que pudieran ir precisamente a los sectores que propician mayores valores agregados, niveles de empleo, progreso técnico y efectos de encadenamiento.

Ahora bien, dado el notorio deterioro de los términos de intercambio entre los precios de transables y no transables, que no es otra cosa que una sobrevaluación del tipo de cambio real, se plantea la hipótesis de que los países petroleros como Venezuela y Ecuador, así como países mineros como Perú y Chile, ya estarían experimentando un nuevo proceso de contagio por la enfermedad holandesa, de la mano de los nuevos flujos de divisas. Y ya que no hay un solo tipo de flujo de divisas, el origen de estos recurrentes brotes de "enfermedad holandesa" sería múltiple[5], ya que no tiene porqué provenir solo de un auge del valor de las exportaciones de bienes, sino que podría surgir también de masivas inversiones extranjeras directas, de abundantes préstamos, de la exportación abundante de servicios como el turismo, de los enormes flujos de remesas enviados por los y las emigrantes, del explosivo narcotráfico, de la 'ayuda externa' y demás ingresos de divisas del más diverso origen.

---

4 Recuérdese que muchas economías apuntaladas en la extracción y exportación de recursos naturales viven una dualidad: por un lado, presentan cifras macroeconómicas relativamente estables; por otro lado, su aparato productivo no petrolero o no minero no encuentra la senda de una recuperación, lo que se refleja en las mencionadas elevadas cifras de desempleo y en el continuado deterioro de las condiciones de vida de la población (Schüldt 2004).

5 Véase, a este respecto, el trabajo de Schüldt (1994 a).

El Ecuador, para citar un ejemplo específico, estaría siendo afectado por los primeros "virus", mientras que la ayuda internacional sería demasiado pequeña como para generar las distorsiones propias de la enfermedad holandesa en dicho país. Así, el posible nuevo brote de "enfermedad holandesa" que, según se cree, estaría afectando a este país provendría del reciente *auge* petrolero, de las masivas remesas de los emigrantes en relación al tamaño de su economía, del endeudamiento externo privado y la inversión extranjera y, finalmente, del narcotráfico y el lavado de dinero.

2. La más antigua y empíricamente más resbalosa teoría sobre este tema (la tesis Prebisch-Singer), plantea que una especialización en la exportación de bienes primarios -a la larga- ha resultado nefasta, como consecuencia del *deterioro tendencial de los términos de intercambio*. Este proceso actúa a favor de los bienes industriales que se importan y en contra de los bienes primarios que se exportan. Entre otros factores, porque estos últimos se caracterizan por su baja elasticidad ingreso, porque se vienen sustituyendo por sintéticos, porque no poseen poder monopólico (son *commodities*), por su bajo contenido tecnológico y desarrollo innovador, porque el contenido de materias primas de los productos manufacturados es cada vez menor, etc. Lo que impediría participar plenamente en las ganancias que proveen el crecimiento económico y el progreso técnico a escala mundial a los países especializados en la exportación de estas mercancías altamente homogéneas.

Sin negar la validez de esta tesis, en el momento presente surge la duda si realmente se reeditará, como en ocasiones anteriores, el proceso de deterioro de los términos de intercambio del petróleo. Este recurso energético estratégico experimenta una revalorización de su cotización a nivel internacional por efecto de una serie de factores que permiten anticipar que no se está sólo frente a un hecho pasajero. Hay señales claras que anticipan una tendencia creciente de su precio en vista de que se estaría alcanzando o ya se habría alcanzado la cima de producción de petróleo, mientras crece aceleradamente su consumo,

particularmente en economías emergentes como China e India. En las economías norteamericana y europea las limitaciones futuras son inocultables.[6]

Por otro lado, vale recordar que los actuales precios del petróleo todavía son inferiores en *términos reales* a los alcanzados en la séptima década del siglo pasado. De manera que el precio del barril aún tendría que llegar a los cien dólares nominales para alcanzar un record histórico. Esto, en relación con lo expuesto anteriormente, no necesariamente alienta en forma sostenida los procesos de sustitución energética que necesariamente tendrán que darse.[7]

---

6 De acuerdo al Plan Nacional de Energía de los EEUU, en 2001 este país "recibía el 53 por ciento de sus recursos energéticos del extranjero, y para 2020 se preveía que esa cifra se elevaría a 65 por ciento. En términos prácticos, esto significa aumentar el consumo de petróleo importado un 50 por ciento". "Si seguimos el curso actual, de aquí a 20 años los EEUU importarán casi dos de cada tres barriles de petróleo, y dependerá cada vez más de potencias extranjeras que no siempre toman en cuenta los intereses estadounidenses". Esta tendencia se habría acelerado en los últimos años, alcanzándose el nivel estimado para el 2020 ya en el 2004 (Fernando López D'Alesandro 2004). Esto explica la expansión de la influencia americana hasta aquellas zonas donde los hidrocarburos abundan: sobre todo al Medio Oriente, en vista de que, además, el control del petróleo venezolano se ha vuelto esquivo. Dicho de otra manera, la presión político-militar que intranquiliza el mercado petrolero provocando un incremento de la cotización del crudo es una consecuencia de las limitaciones energéticas existentes, antes que la causa misma.

7 El gas tiene todavía una cotización inferior a la del crudo, lo que permite acelerar la demanda de este energético. La misma declinación de la oferta de crudo, por lo demás, aumentará la demanda de gas y con esto subirá su cotización. Y estos altos precios harán rentables otras fuentes de energía cuya cotización seguirá la misma tendencia del petróleo a largo plazo, al menos mientras no se logre integrar en la vida económica y social otra fuente de energía como el hidrógeno o aquellas fuentes energéticas renovables (etanol), como la misma energía solar o la eólica, que serán indispensables en un mediano plazo y que, a su vez, serán portadoras de cambios civilizatorios profundos, tal como lo fue en su época con el carbón y posteriormente el petróleo.

Conviene en este punto recordar que el petróleo y el gas natural aparecen como las fuentes energéticas más importantes del inmediato futuro. El gobierno de Chile estableció un parámetro referencial a ser considerado: "en 2025 el petróleo y el gas natural serán las fuentes de energía primaria más usadas en el mundo. Probablemente el petróleo mantendrá una leve preponderancia, pero no será significativa. Ambas fuentes responderán por más de dos tercios de la matriz energética mundial. Detrás de ellas se situarán el carbón, la energía nuclear y las fuentes renovables (principalmente hidroelectricidad)." (2005).

3. Un factor adicional, ligado al anterior, deriva de la elevada tasa de ganancia -por las sustanciales rentas ricardianas que contiene- que genera un producto de ese sector exportador, lo que lleva a su sobreproducción, la que a la larga puede desembocar en un "*crecimiento empobrecedor*" (Bhagwati, 1958). El exceso de oferta hace descender el precio del producto en el mercado mundial. Esto sucedió durante la década pasada en el caso del cobre en Chile. También se registró durante el anterior *shock* petrolero, cuando los países exportadores de crudo, sobre todo de los aglutinados en la OPEP, incrementaron durante el *boom* de precios de los años setenta sus cuotas de extracción y exportación buscando maximizar sus ingresos.

Sin embargo, por las razones expuestas en el punto anterior, es decir por las limitaciones existentes para ampliar la producción de petróleo, se podría estar empezando una fase en la que el precio del crudo tienda a mantenerse en niveles elevados.

Esta realidad invita a la reflexión oportuna, con el fin de preparar las condiciones para una transición no traumática hacia una economía no petrolera. Ecuador y Colombia podrían volverse países importadores de petróleo justamente cuando los precios estén en niveles aún más altos. Sin embargo, hay necesidad de hacer una lectura diferenciada para el ámbito latinoamericano. Venezuela se perfila, cada vez más, como el mayor reservorio de recursos hidrocarburíferos -petróleo liviano, crudos pesados, esquistos y gas- no sólo a nivel regional, sino

incluso a nivel mundial.[8] De todas maneras, incluso para el caso venezolano, la experiencia nos demuestra hasta la saciedad que el petróleo por si sólo no va a resolver los problemas del subdesarrollo, menos aún con una economía petrolera desligada del aparato productivo y cuyos ingresos no se orientan al desarrollo equilibrado y a preparar oportunamente la sustitución de exportaciones de recursos no renovables.

4. Relacionada en parte a los efectos antedichos, debemos mencionar la conocida *volatilidad* que caracteriza a los precios de las materias primas en el mercado mundial, con lo que la economía primario-exportadora sufre problemas recurrentes de la balanza comercial y de las cuentas fiscales, generando dependencia financiera externa y sometiendo a erráticas fluctuaciones las actividades económica y sociopolítica nacionales. Todo esto se agrava cuando se desata la cíclicamente inevitable caída de esos precios internacionales y la consecuente crisis de balanza de pagos, que se profundiza por la *fuga masiva de los capitales golondrinos* que aterrizaron en el país por la repentina bonanza. En este contexto les acompañan prestos los también huidizos capitales locales, agudizando la restricción externa.

5. El auge de la exportación primaria también atrae a la siempre bien alerta banca internacional, que en esas circunstancias *desembolsa préstamos a manos llenas*, como si se tratara de un proceso sostenible; financiamiento que, por lo demás, es recibido con los brazos abiertos por el gobierno y los empresarios del país exportador, quienes también creen en esplendores permanentes. Con lo que se acicatea aún más la sobreproducción de los recursos primarios y las distorsiones económicas sectoriales. Pero, sobre todo, como demuestra la experiencia histórica, se hipoteca el futuro de la economía, no tan lejano, cuando llega el inevitable momento de servir la pesada deuda externa contraída en montos sobredimensionados durante la generalmente breve euforia exportadora.

---

8 En el caso del gas, a más de Venezuela hay que resaltar el potencial de Bolivia, pero que no representa ni la cuarta parte de las reservas venezolanas.

Aquí cabe mencionar nuevamente a los efectos de una de las variedades de la enfermedad holandesa, causada por el ingreso de créditos externos que podrían ser de corto y largo plazos. Este proceso de sobreendeudamiento vivido en los países exportadores de petróleo durante los años setenta del siglo XX se repite en la actualidad, pero con algunas diferencias. En los años setenta, el Estado ecuatoriano, por ejemplo, era un deudor mucho más activo que en la actualidad, sobre todo en el mercado internacional, donde se estrenaba como 'nuevo rico petrolero'.[9]

El auge petrolero de los años setenta en el siglo XX encontró a los países exportadores de petróleo, particularmente a los latinoamericanos como Venezuela y Ecuador, con una economía menos dependiente del exterior. Luego de dicha bonanza, por efecto de los reiterados ajustes estructurales, tanto las alianzas sociales y los conflictos de poder, como el papel del Estado y el tipo de la política económica se modificaron, precisamente para favorecer a las nuevas fracciones de poder, las que, de una u otra manera, han alentado la aplicación de políticas inspiradas en el Consenso de Washington.

En la actualidad, a más de anotar los efectos nocivos de la larga crisis de la deuda externa y sus secuelas, que dejaron algunas lecciones que aún están frescas, lo que llama la atención es que se han perdido muchas de las expectativas vigentes en los años setenta, sobre todo en el ámbito de lo que se podría definir como posibilidades de 'desarrollo nacional', entendido como uno de carácter autocentrado y autodependiente. Entonces se transitaba, aunque de manera poco coherente, por la ruta de la industrialización vía sustitución de importaciones, lo que

9 Mientras la deuda externa pública se ha mantenido relativamente estable en el último lustro, se registra un crecimiento vertiginoso de la deuda externa privada, que llegó a bordear los 8.000 millones de dólares, con un aumento de casi 6.000 millones desde que se impuso la dolarización en enero del 2000. Mientras tanto, la deuda pública interna (asimilable a una deuda externa, al estar contratada en dólares en esta economía dolarizada) se acerca a los 4.000 millones de dólares.

suponía el fomento sistemático por parte del Estado de las actividades productivas privadas. Hoy eso ya no existe. Las políticas de desarrollo sectorial -industrial o agrícola, por ejemplo- han sido sacrificadas en el altar de la lógica del mercado externo, particularmente con el retorno y la consolidación de una modalidad de acumulación primario-exportadora.

El peso de los organismos multilaterales de crédito ha sido definitorio en estos cambios. Fueron actores destacados en la época del fácil endeudamiento externo durante los años setenta, para transformarse posteriormente en ágiles cobradores e intermediarios de los acreedores. Su incidencia es inocultable en muchas de las decisiones económicas, por cierto también en el ámbito de las actividades energéticas y petroleras.

6. Por añadidura, esa abundancia de recursos externos, alimentada por los flujos que generan las exportaciones y los créditos, lleva a un *auge consumista temporal*, que generalmente significa un desperdicio de recursos, en que se procesa una sustitución de productos nacionales por productos externos, atizada por la sobrevaluación cambiaria. Paralelamente, a muchos gobiernos se les ocurre que es el momento de construir *elefantes blancos.* Los ejemplos están a la vista en casi todos los países de la región.

7. Otro aspecto fundamental es que la explotación de recursos naturales no renovables está sujeta a *rendimientos decrecientes a escala y al factor*, cuando lo que debe interesar es desarrollar actividades económicas sujetas a rendimientos crecientes a escala, de alto contenido tecnológico. Como lo ha demostrado Eric Reinert (1996), en casi todas las actividades, los países centrales desplazan a los periféricos hacia la producción de bienes sujetos a rendimientos decrecientes (incluso en la industria) y ellos se reservan aquellos con costos decrecientes y con efectos positivos de transvase y de aglomeración.

8. Las experiencias históricas nos ilustran y el presente nos confirma que la actividad petrolera no genera *encadenamientos dinámicos*

a la Hirschman (1959), tan necesarios para lograr un desarrollo coherente de la economía, asegurando los tan esenciales enlaces integradores y sinérgicos hacia delante, hacia atrás y de la demanda final (en el consumo y fiscales). Mucho menos, facilita y garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades a favor de otras ramas económicas del país.

9. De la anterior se deriva una clásica característica adicional de nuestras economías primario-exportadoras, incluso desde la Colonia, que es su *carácter de enclave:* el sector exportador, normalmente está aislado del resto de la economía. A más del bloqueo sistemático de la reproducción económica registrado en los últimos años, por efecto del esquema fondomonetarista impuesto, es preciso resaltar el mantenimiento y aún ahondamiento de la heterogeneidad productiva de las economías sustentadas preferentemente en la extracción de recursos naturales por ese efecto. La presencia de sistemas de producción atrasados caracteriza la heterogeneidad estructural de su aparato productivo y las economías enclavistas de exportación no ejercen los tan indispensables mecanismos de propagación del empleo y la diversificación productiva.

10. En estrecha relación con lo anterior, la explotación de los recursos naturales no renovables en forma de *enclaves*, por su ubicación y forma de explotación, se convierten en *poderosos Estados empresariales dentro de débiles Estados nacionales.* En la medida que se debilita la lógica del Estado-Nación, se da paso a su "desterritorialización" del mismo (Gudynas 2005). Se consolidan respuestas miopes y torpes de un Estado policial que reprime a las víctimas del sistema, complicando cada vez más la situación, en la medida que declina el cumplimiento de sus obligaciones sociales y económicas.

La "desterritorialización" del Estado en las zonas de extracción minera o petrolera son cada vez más frecuentes, véase, por ejemplo, lo que sucede en la Amazonía de Ecuador en donde las empresas petroleras -suministradoras de educación, salud, bienestar social- prácticamente han sustituido al Estado, mientras que sus Fuerzas Armadas han

asumido las tareas de seguridad de dichas compañías. En la medida que el Estado pierde participación en la renta petrolera, se diluye más y más su débil presencia en la región, cediendo terreno a las empresas petroleras privadas, que copan el tradicional espacio estatal, relacionándose directamente con las poblaciones amazónicas, asumiendo el papel de suministradores de todo tipo de servicios y de constructoras de obras públicas.[10]

11. También es digno de recordar que la actividad exportadora genera enormes *rentas diferenciales o ricardianas*, aquellas que se derivan de la riqueza de la naturaleza, más que del esfuerzo empresarial, lo que -cuando no se cobran regalías o los impuestos correspondientes- conduce a sobreganancias que distorsionan la asignación de recursos en el país. De ahí la importancia de la "*nacionalización del petróleo*" en Bolivia, de la recientemente promulgada *Ley de Regalías Mineras* en Perú, las tímidas reformas a la *Ley de Hidrocarburos* en Ecuador orientadas a una redistribución paritaria de las ganancias extraordinarias que obtienen las empresas petroleras, o la renegociación de los contratos petroleros en Venezuela, que permitirían reducir las ganancias de las empresas a sus niveles "normales". Dicho sea de paso, se ha afirmado que las "regalías mineras" matarían a la gallina de los huevos de oro. Pero esto no es así: el problema es que esta gallina se come sus propios huevos. Y lo curioso es que no se intoxica, pero sí al resto de la economía que no logra vincularse a los posibles efectos benéficos del *boom* exportador.

---

10 La Región Amazónica, valga recordar, recibe un trato en la práctica, de periferia en un país que forma a su vez parte de la periferia del sistema económico global (Acosta 2005). En concreto, desde hace más de 30 años, las actividades petroleras han atropellado la biodiversidad y el bienestar de la población de la Amazonía, sin que el resto del Ecuador se desarrolle. La práctica gubernamental -sobre todo para favorecer a las transnacionales- ha sido la violación de leyes, el empleo de la fuerza, la corrupción y el permanente engaño a la población. La miseria, la desnutrición, la mortalidad infantil, las enfermedades, la contaminación, la violencia alcanzan los niveles más altos justamente en las provincias petroleras, afectadas también por el Plan Colombia.

Derivado de lo anterior surge con fuerza la necesidad de garantizar la utilización de los ingresos que genera la extracción de los recursos naturales para construir una estrategia que permita superar la "trampa de la pobreza". Sin embargo, la recuperación de mayores niveles de ingreso en beneficio del Estado, a través de las reformas legales o de las decisiones políticas anteriormente mencionadas, siendo necesaria, no es suficiente. Esa es una tarea que debe enmarcarse en una estrategia global que permita encontrar la verdadera senda del desarrollo sostenible en todos los sentidos: económico, social, ambiental, político y por cierto cultural.

12. En las tres características anteriores, se anclan dos maldiciones adicionales: la *poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo y la desigualdad en la distribución del ingreso y los activos.* Esta heterogeneidad conduce a un callejón aparentemente sin salida por los dos lados: los sectores marginales, que tienen una mayor productividad del capital que los modernos, no pueden acumular porque no tienen los recursos para invertir; y los sectores modernos, en donde la productividad de la mano de obra es más alta, no invierten porque no tienen mercados internos que les aseguren rentabilidades atractivas. Ello a su vez agrava la disponibilidad de recursos técnicos, de fuerza laboral calificada, de infraestructura y de divisas, lo que, por su parte, desincentiva la acción del inversionista; y así sucesivamente.

13. A lo anterior se suma el hecho, bastante obvio (y, desgraciadamente, necesario, y no solo por razones tecnológicas), de que, a diferencia de las demás ramas económicas, la actividad minera y petrolera absorbe poco aunque bien remunerado trabajo directo e indirecto, es intensiva en capital y en importaciones, contrata fuerza directiva y altamente calificada foránea, utiliza casi exclusivamente insumos y tecnología foráneos, etc., con lo que el "*valor interno de retorno*" (Thorp y Bertram, 1978: equivalente al valor agregado que se mantiene en el país) de la actividad primario-exportadora resulta irrisorio. Esto genera a su vez, nuevas tensiones sociales en las regiones en donde se realiza la extracción de dichos recursos naturales en la medida que son muy

pocas las personas de la región las que normalmente pueden integrarse en las plantillas laborales de las empresas mineras y petroleras.

14. Derivado de la actividad de exportación de bienes primarios, se consolida y profundiza la *concentración y centralización del ingreso y de la riqueza en pocas manos*, así como el poder político. Grandes beneficiarias de estas actividades son las empresas transnacionales, a las que se les reconoce el 'mérito' de haberse arriesgado a explorar y explotar los recursos en mención, pero que conducen a una mayor *"desnacionalización" de la economía*, en parte por el volumen de financiamiento necesario para llegar a la explotación de los recursos, en parte por la falta de empresariado nacional consolidado y, en no menor medida, por la poca voluntad gubernamental por formar alianzas estratégicas.

15. Por lo demás, desafortunadamente, algunas de esas corporaciones transnacionales aprovechan su sustancial contribución al equilibrio de la balanza comercial, para *influir sobre el balance de poder en el país, amenazando permanentemente a los gobiernos que se atreven a ir a contracorriente* y pretenden asumir una estrategia nacional autodependiente de desarrollo, que busque la inclusión de las mayorías a la economía "social" de mercado. En tal sentido, la de por sí casi inexistente soberanía nacional, se ve vaciada de contenido y esto conduce a una pérdida de respuestas propias, activas y autónomas a partir de las múltiples capacidades domésticas disponibles.

16. Hoy, como ayer, en estas economías petroleras de enclave, se ha ido configurando una estructura y dinámica política que se caracteriza por prácticas "rentísticas", por *la voracidad y el autoritarismo* con el que se manejan las decisiones en el campo petrolero. Esta voracidad se plasma en un *aumento muchas veces más que proporcional del gasto público y la distribución fiscal discrecional*, tal como aconteció en los años setenta, años en los que, por ejemplo en Ecuador, se descuidó conscientemente la recaudación tributaria; algo que todavía no ha sucedido en la actualidad, cuando, además, se han establecido fondos de reserva para garantizar el servicio de la deuda pública y no el desarrollo nacional.

En estos años, como resultado de las mismas políticas de ajuste estructural, la estructura jurídica se ha ido acomodando a distintos intereses y presiones, los grupos de poder (sobre todo transnacionales) imponen sus condiciones y, a partir de ahí, se van dando pautas para normar la actividad petrolera, sin importar los impactos medio ambientales y comunitarios, e incluso sin considerar que producir más petróleo no es necesariamente más beneficioso para la colectividad, en tanto el grueso de la renta petrolera se engullen las transnacionales.

En este contexto se ha configurado una "nueva clase corporativa", que sintetiza una forma compleja pero efectiva de las nuevas estructuras del poder económico nacional e internacional. Esta es una de las novedades a ser consideradas luego de los prolongados procesos de ajuste estructural, "el nuevo mapa de poder post reforma neoliberal", que refleja "el rol de dos actores centrales, los grandes empresarios y la familia neoliberal (intelectuales orgánicos, tecnócratas o técnicos y políticos), considerando tanto la rama nacional como la internacional, y su impacto sobre el proceso político y el sistema político". (Durand 2006)

17. Pero uno de los procesos más graves y que engloba en parte al anterior, es el que Tornell y Lane (1999) denominan "*efecto voracidad*", que consiste en la desesperada búsqueda y en la apropiación abusiva de parte importante de los excedentes generados por el sector exportador y que los políticamente poderosos exprimen de la explotación del botín de los sobre-rendimientos exportadores; ciertamente sin contar las regalías, que son una retribución justificada que el gobierno tiene el derecho de captar.

Sin minimizar para nada el peso de las transnacionales y de sus intermediarios locales, conviene recordar que en estas circunstancias, en donde la voracidad campea, afloran posibilidades para que se tomen decisiones a favor de algunos grupos locales a través de la concesión de contratos para la prestación de los más variados servicios y, así mismo, para que se asigne las empresas a las que se vende el crudo, por ejem-

plo. Los negociados que esta situación genera son amplios y variados. Pero junto con estos grupos de poder locales, y acaso también los transnacionales, que pugnan por repartirse el pastel, es necesario que existan empleados y funcionarios gubernamentales que hagan viable este tipo de apropiación de los recursos petroleros.

Al margen de la corrupción que acompaña a ese proceso, "en este caso, la asignación de talentos en la economía se distorsiona y los recursos son desviados hacia actividades improductivas" (Bravo-Ortega y De Gregorio, 2002). Y, cuando el insumo exportado se agota, generalmente no queda nada, excepto deudas y tierras yermas. En ese contexto, también es muy común escuchar que las riquezas fáciles llevarían a la holgazanería, mientras que la escasez de recursos despertaría el ingenio, el ahorro y la responsabilidad de los gobiernos y los empresarios.

18. De los varios elementos anteriores, se desprende una tendencia a generar niveles crecientes de subempleo y desempleo, de pobreza y de una distribución del ingreso y de los activos que se vuelve aún más desigual. Con lo que *se van cerrando las puertas para ampliar el mercado interno* porque no se generan empleos e ingresos suficientes (no hay "chorreo") y surgen más presiones para orientar la economía cada vez más hacia el exterior porque "no hay a quién vender domésticamente". Con lo que se continua en un círculo vicioso prolongado que no parece tener fin: como "no hay mercado interno" hay que exportar y como exportar significa reprimir los salarios reales y devaluar el tipo de cambio más allá de la paridad, el mercado interno se estrecha, y así sucesivamente.

19. Otro dato inocultable, insistimos, es que la actividad petrolera *deteriora grave e irreversiblemente el medio ambiente natural y social en el que se desempeña*, a pesar de algunos esfuerzos de las empresas para minimizar la contaminación y las de los sociólogos y antropólogos contratados por ellas, para establecer relaciones "amistosas" con las comunidades aledañas. De otra parte, a pesar de la mul-

timillonaria propaganda divulgada por los medios de comunicación, financiada por las empresas petroleras, es un dato inocultable que las comunidades aledañas a las zonas de extracción de recursos naturales, indígenas y los colonos la mayor parte de las veces, han sufrido *innumerables atropellos a sus derechos más elementales*[11], en nombre del desarrollo y bienestar de toda la población. El discurso sobre la importancia de la explotación de dichos recursos, tan repetido en actos oficiales, se derrumba ante la realidad de un sistema que la aprecia sólo por la revalorización de sus recursos en función de la acumulación de capital (especialmente transnacional), aún cuando estas actividades pongan en riesgo la vida misma.

20. Todo lo que, casi imperceptiblemente, desarrolla una inhibidora "mono-mentalidad exportadora" (Watkins, 1963), que termina ahogando la creatividad y los incentivos de los empresarios nacionales que habrían estado dispuestos -potencialmente- a invertir en ramas económicas con altos valores agregado y de retorno. También en el seno del gobierno, e incluso entre los ciudadanos, se genera una "mentalidad pro-exportadora" casi patológica, basada en el famoso eslogan: "*Exportar o Morir*". Lo que lleva a despreciar las enormes capacidades y potencialidades disponibles en el interior del país y le cierra las puertas a un esquema de "desarrollo hacia adentro" y todo intento que pretenda alentar un "Vivir con lo Nuestro" (Aldo Ferrer 2002).

---

11 Un ejemplo de esta realidad es el vandalismo desatado por la actividad petrolera en la Amazonía ecuatoriana desde que empezó a trabajar la Texaco en los años sesenta. El daño se podría cuantificar en miles de millones de dólares (por derrames, contaminación de pantanos, quema del gas, deforestación, pérdida de biodiversidad, por animales silvestres y domésticos muertos, por materiales utilizados sin pago, por salinización de los ríos, por enfermedades, por trabajo mal remunerado). Son cuantiosos los perjuicios económicos, sociales y culturales causados a los indígenas sionas, secoyas, cofán, quichuas y huaorani, incluyendo a los colonos. Sobre Texaco pesa la extinción de pueblos originarios como los tetetes y sansahuaris. La constatación de esta realidad refleja, de alguna manera, la existencia de una conciencia sobre el tema ambiental y social, que no había en los años setenta. Ello, a su vez, hace más difícil la expansión de la frontera petrolera.

Estas constataciones deben haber inspirado la estratégica respuesta venezolana que busca no quedarse sólo en la extracción y exportación de crudo. Desde hace varios años, atravesando diversas crisis y problemas, muchos de ellos alentados por los capitales transnacionales y diversas instancias imperiales contrarias a esta estrategia, este país ha consolidado un proceso de creciente participación en todas las fases de la actividad petrolera. Se ha entendido que es preciso potenciar la participación del país exportador de bienes primarios, en este caso de hidrocarburos, en toda la cadena de valor: de la extracción de crudo, pasando por la refinación, se consolida una importante red de gasolineras, incluso con prolongaciones ubicadas en los EEUU y Europa.

La necesidad de repensar el desarrollo

A pesar del panorama exageradamente caricaturesco e incluso pesimista presentado hasta aquí, habiendo eliminado adrede los escasos efectos positivos que ejerce la "prosperidad falaz" de los *auges* primario-exportadores, todas las evidencias históricas señalan en la misma dirección: a la larga, la exportación de materias primas no renovables tiende a "desarrollar el subdesarrollo". Y esto no es culpa exclusivamente del imperialismo, ni del FMI, ni del hecho que se posean ingentes riquezas naturales, ni de las empresas mineras o petroleras.

El problema radica mucho más en los gobiernos, en los empresarios e inclusive en la ciudadanía de nuestros países "sub-administrados". En estas sociedades no hemos sido capaces de idear las políticas económicas y las reformas legal-estructurales requeridas, ni de conformar las alianzas y consensos necesarios, para aprovechar las enormes potencialidades -al margen incluso de los *auges* de la actividad primario/exportadora- para asegurar la transición de economías dependientes hacia economías autodepedientes, hacia la integración nacional,

hacia la ampliación del mercado interno, en suma, hacia sociedades autosustentables.[12]

A alguien se le podría ocurrir la peregrina idea de que, ya que la exportación primaria genera y perenniza el subdesarrollo, la solución consistiría en dejar de explotar los recursos naturales. Obviamente, esta es una falacia: *post hoc ergo propter hoc*. Por lo que, en este contexto, salta inmediatamente un interrogante obvio: ¿cómo fue posible que otros varios países sí lograron remontar la presión de periferización y el "maldesarrollo" (Tortosa 2001), a pesar de poseer tantos o más recursos naturales?

La receta parecería estar a la mano: conviene estudiar la historia económica y sociopolítica de países ricos en recursos naturales, que lo lograron a fines del siglo XIX y principios del XX, tales como Australia, Canadá, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia. O, como lo vienen intentando por diversas vías y *aparentemente con éxito*, durante las últimas décadas, países como Costa Rica, Chile, Malasia, Mauricio y Botswana.

Evidentemente, hay que estar bien consciente de los poderosísimos intereses que quieren obligarnos a seguir por la misma ruta.[13] El

---

12 Durand (2006) recuerda que "las fuerzas que toman la iniciativa en la crítica y la oposición por sí misma no garantizan una capacidad de gobierno bajo nuevas orientaciones. Las principales limitaciones son que: a) no existe aún un paradigma alternativo que sea y parezca viable, b) ocurre una fuerte atomización de fuerzas políticas y de organizaciones populares que no logran converger por un mismo cauce (unos actúan en el Congreso, otros en la calle, sin mayor coordinación), y c) se nota la ausencia de partidos y líderes políticos que representen orgánicamente esas aspiraciones".

13 Esta "nueva clase corporativa" ha capturado, no sólo el Estado, sin mayores contrapesos, sino también a importantes medios de comunicación, encuestadoras, consultoras empresariales, universidades, fundaciones y estudios de abogados. Con lo que se ha convertido en el "actor político privilegiado", por poseer "niveles de acceso e influencia de los cuales no goza ningún otro grupo de interés, estrato o clase social" y, aún más, que le permite "empujar la reconfiguración del resto de

desafiante reto radica precisamente en promover el cambio hacia nuevas direcciones, a partir de soluciones concretas -que ciertamente no pueden ser "ni calco, ni copia"- recogidas de experiencias exitosas y sobre la base de alianzas y consensos que conduzcan a *un desarrollo en libertad, desde dentro hacia fuera, sustentado en el aprovechamiento creciente de las capacidades existentes a escala humana, local y nacional, potenciando las capacidades que ofrece la integración regional.*

Sin pretender agotar los puntos que deben ser considerados, a continuación se plantean algunos aspectos relevantes, con el afán de alentar la discusión para la *construcción colectiva* de respuestas que permitan transformar la existencia de importantes recursos naturales en una palanca para el desarrollo, superando esta maldición de la abundancia que reproduce una y otra vez el subdesarrollo.[14]

1. Es hora de diferenciar el crecimiento "bueno" del crecimiento "malo". Manfred Max-Neef, economista de gran renombre, es categórico al respecto: "Si me dedico, por ejemplo, a depredar totalmente un recurso natural, mi economía crece mientras lo hago, pero a costa de terminar más pobres. En realidad la gente no se percata de la aberración de la macroeconomía convencional que contabiliza la pérdida de patrimonio como aumento de ingreso. Detrás de toda cifra de crecimiento hay una historia humana y una historia natural. Si esas historias son positivas, bienvenido sea el crecimiento, porque es preferible crecer poco pero crecer bien, que crecer mucho pero mal".[15]

---

la pirámide social". De donde se tiene que "se trata de una mano invisible en el Estado que otorga favores y privilegios y que luego, una vez obtenidos, tiende a mantenerlos a toda costa", asumiéndolos como "derechos adquiridos". (Durand 2006)

14 Existen cada vez más propuestas en este sentido, basta ver las propuestas de los autores: Schuldt (1994), Schuldt y Acosta (2000).

15 Ver la carta abierta de Max-Neef al Ministro de Economía de Chile, 4 de diciembre del 2001.

2. La tarea, entonces, no pasa simplemente por extraer más petróleo, sino optimizar su extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales. Hay que procurar obtener el mayor beneficio posible para el país de cada barril extraído, antes que maximizar el volumen de extracción. Es necesario combinar el estricto cumplimiento de los contratos con la revisión de aquellos contratos que a todas luces no están sirviendo al interés nacional. En este empeño por repensar la política petrolera, aparece con creciente fuerza la necesidad de incorporar activamente las demandas ambientales, pensando, por ejemplo, que una moratoria de la actividad petrolera en aquellas zonas con una elevada biodiversidad puede ser una decisión conveniente para los intereses de la sociedad en el mediano y largo plazos.

3. Por igual, hay que trabajar el tema de garantizar la demanda nacional en función de la producción de los derivados internos: no es posible que un país productor y exportador de petróleo no satisfaga su demanda de derivados. Esto invita a mejorar el sistema de refinación, sin menospreciar las potencialidades de una verdadera integración energética con los países vecinos. Igualmente es urgente tener una visión energética integral, que englobe las distintas fuentes energéticas existentes procurando integrarlas de manera activa a las demandas del aparato productivo, el que, a su vez, deberá orientarse por la disponibilidad de los energéticos domésticos, crecientemente de los renovables.

4. Si bien la integración energética se ha acelerado en los últimos años, los procesos de integración han ocurrido principalmente a nivel del suministro de electricidad y gas en el sur del continente, de electricidad en Centroamérica, con algunos esfuerzos relativamente aislados de interconexión eléctrica en la región andina.[16]

16 Los tres principales procesos de integración eléctrica en América Latina son el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central en Centroamérica, el de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú) y el de Mercosur (particularmente Argentina - Brasil, Argentina – Uruguay, y Brasil Uruguay). También existen algunos intercambios menores entre Chile y Perú, Chile y Argentina y entre Bolivia y Brasil. En términos de la

El empeño integracionista se ha centrado mayormente en relaciones comerciales sin que se hayan impulsado procesos de complementación y menos aún propuestas que aseguren la soberanía energética regional; quizás estas limitaciones se explican por las mismas prácticas rentistas que alientan las tareas de extracción de los recursos energéticos: otra patología que debería ser adecuadamente considerada. La tarea consiste en transformar la integración energética en motor para la integración entre los pueblos de la región, lo que implica mucho más que unir tubos y cables. Un reto complejo si se consideran las limitaciones internas[17] y las presiones de los EEUU como principal consumidor energético, empeñado en dar paso a la estructuración de las relaciones energéticas hemisféricas orientadas a la satisfacción de sus intereses, en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y/o de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

---

interconexión de gas, se pueden destacar siete gasoductos entre Argentina y Chile, y también los gasoductos Bolivia-Brasil y Argentina-Uruguay-Brasil. En la región hay muchas más tuberías transnacionales en fase de planificación o de construcción. Entre los planes más notables está el de un sistema de tuberías que conecta Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. El denominado Gasoducto del Sur sería financiado por el BID y pretende conectar los campos de Camisea en Perú con la red existente de tuberías Chile-Argentina y más adelante con Porto Alegre, Brasil. Esto incluiría la construcción o expansión de tuberías y de nueva infraestructura de gas en Perú y Brasil. El sistema entraría en servicio en 2007. La inclusión de Bolivia en el proyecto se dificulta por el conflicto no resuelto con Chile sobre la salida al mar, que es crucial para el proyecto boliviano de exportación de GNL e incluso para una mayor integración energética con Chile mismo. Sin adentrarnos en la discusión sobre su viabilidad y conveniencia, recuérdese la propuesta venezolana del proyecto gasífero más ambicioso en América Latina: la construcción de un gasoducto de unos 8000 kilómetros desde el Orinoco hasta Buenos Aires a un costo de alrededor de 20.000 millones de dólares que abastecería el creciente mercado del Cono Sur, que se habrá triplicado para 2030 (el mercado mundial se habrá duplicado para la misma fecha). (Ver García Molina 2006)

17 Tengamos presentes las dificultades que atraviesan la integración en la región: la Comunidad Andina de Naciones está al borde del abismo, el MERCOSUR está también en crisis, la Sociedad Sudamericana de Naciones no despega y la propuesta del ALBA sigue siendo sólo una propuesta.

Las relaciones energéticas, téngase presente, son un factor cada vez más relevante de las relaciones internacionales, inciden en la distribución del poder y, en consecuencia, sobre las posibilidades de desarrollo de los países. La explotación, distribución y el consumo de energía son elementos activos de la geopolítica y por cierto de la organización de las sociedades. Por lo tanto las relaciones energéticas pueden funcionar como motor para el desarrollo o como mecanismo para consolidar y recrear las tradicionales relaciones asimétricas y de dependencia que han caracterizado la vida de los países de América Latina y El Caribe.

5. Aún cuando los precios se mueven en un escenario que no alienta todavía inversiones masivas para impulsar un proceso de sustitución energética, es hora de preparar una transformación profunda en términos de economía y de sociedad. Se requieren respuestas para instaurar un adecuado esquema de uso de la energía disponible, reorientando el consumo en función de las disponibilidades energéticas, sobre todo para el aprovechamiento de las fuentes de energía no renovable. Por igual, faltan muchos esfuerzos para fomentar el uso racional de la energía. No hay una visión que aborde activamente el tema del consumo.

Salvo en Venezuela, las posibilidades de expansión de las reservas de crudo son cada vez menores. De la discusión sobre el futuro de las reservas petroleras en el mundo se desprende que, incluso recordando la metodología del ya clásico estudio de King Hubbert[18] para los EEUU, realizado en 1956, se estaría por llegar al cenit de la producción mundial entre el año 2008 y el 2012[19], aunque bien podría ser que ya

18 Hubbert fue funcionario de la Shell, catedrático en el Instituto de Tecnología de Massachussets y en la Universidad de California. El concibió un modelo mediante el que se anticipa la evolución decreciente de la explotación de un yacimiento petrolero que crece rápidamente al inicio, para luego de que se ha alcanzado su cima o cenit volverse cada vez más problemática y cara.

19 C.J. Campbell y J.H. Laherrère afinaron la fórmula de Hubbert y sostienen que el mismo escenario que se probó en los Estados Unidos hace 34 años se repetirá en el mundo entre el 2008 y el 2012. (Fernando López D'Alesandro 2004)

se llegó a la cima sin que nos hayamos percatado… Incluso las cifras más generosas avizoran el fin de las reservas anticipan que se alcanzaría la cúpula de la campana para el año 2030. Esto no significa, de ninguna manera, que se producirá una abrupta interrupción del suministro petrolero, sino que la cada vez más limitada oferta, sustentada en campos cada vez de menor tamaño y de crudos pesados, no podrá satisfacer como hasta ahora la creciente demanda de crudo y sus derivados, inaugurando así la era en la que desaparecerá el petróleo barato. Obviamente, siguiendo las leyes del mercado, cuanto más exceda la demanda a la oferta más alto será su precio.

De todas maneras, los hidrocarburos no serán prontamente sustituidos. Incluso fuentes de energía que en el papel podrían ayudar a cerrar la brecha, como la energía nuclear, están limitadas por una serie de restricciones ambientales, sociales e incluso políticas que impiden su difusión masiva. En el ámbito de las fuentes renovables, existen por igual restricciones -sobre todo tecnológicas y de mercado- que aún no han permitido su uso generalizado.

6. También es necesario que se organicen y modernicen los mercados energéticos atravesados por una serie de deformaciones estructurales, subsidios inequitativos y una falta generalizada de su conceptualización. De esta última aseveración, se desprende la necesidad de desarrollar una visión diferente en cuanto al tema de los mercados energéticos. El punto de partida es entender cuáles son los mercados relevantes para cada uno de los recursos energéticos disponibles. Estos no pueden ser objeto de similar tratamiento como que todos accedieran de igual manera a un mercado energético homogéneo. El mercado del calor difiere del mercado de iluminación y del mercado de fuerza, lo que implica una aproximación diferenciada de cada uno de los componentes de la oferta energética; así, por ejemplo, la electricidad (fuente energética secundaria) domina en el mercado de la iluminación, pero no es la más conveniente para la cocción de alimentos, mercado del calor.

7. En todo momento habrá que considerar el entorno internacional, cargado de incertidumbre e inestabilidad y que es, con frecuencia, contrario a los intereses de los países productores de recursos naturales. En estas condiciones, las estrategias simplemente aperturistas pierden viabilidad y corren el riesgo de crear solo *islotes de modernidad*, esto es enclaves desligados de la economía. Tampoco se pueden generar exportaciones a costa del desabastecimiento del mercado interno. De ahí, de un lado, la necesidad de superar "modas" y plantear estrategias pragmáticas que comprendan la conveniencia de producir tanto para el mercado interno como el externo. Y, de otro, de aprovechar y desarrollar las potencialidades internas humanas, materiales y financieras.

Esto implica una nueva forma de inserción internacional. Lo que se plantea es la consecución de *un nuevo perfil de especialización productiva con sostenimiento interno.* La idea es definir -en términos dinámicos- las líneas de producción en las que cada país de la región debe concentrar sus esfuerzos para lograr la ansiada "competitividad". Pero un incremento de competitividad basado en el mejoramiento de la productividad. Que aumente también los niveles de empleo e ingresos. Para ello, además de la apertura, es necesario aplicar políticas estructurales. Se trata de un proceso deliberado, planificado, de reorganización productiva en base a la concertación de intereses entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, en el marco de un proyecto de largo plazo.

Por igual comprendemos la necesidad de robustecer el mercado interno y el aparato productivo doméstico. Este sería una especie de prerrequisito para conformar un sistema productivo competitivo y abierto a la competencia con el exterior. Aquí es necesario adoptar, entre otras, medidas que propicien la transformación y el dinamismo de la agricultura, modificar los patrones de consumo, mejorar la distribución del ingreso, calificar masivamente la mano de obra, emprender una reforma educativa y fomentar la absorción y generación del progreso técnico. Una economía en crecimiento genera excedentes para la acumulación productiva. Una sociedad comprometida potencia todas

sus capacidades y encuentra respuestas con mayor fortaleza para enfrentar las adversidades.

8. Uno de los requisitos existentes es superar la baja productividad de los segmentos productores de bienes orientados a atender la demanda de la mayoría de la población, en donde se concentra la mayoría de la mano de obra. Para lograrlo se requieren inversiones masivas. Pero su financiamiento no puede provenir de ellos mismos, porque prácticamente no generan excedentes (ni se apropian de rentas diferenciales o ricardianas, ni producen ganancias suficientes). Ello obliga a transferir excedentes de otros segmentos productivos, básicamente de los que explotan recursos naturales (fundamentalmente para el mercado externo, petróleo, por ejemplo) y también de aquellos segmentos modernos urbanos que producen bienes suntuarios.

Mientras los segmentos tradicionales no generen ganancias sustanciales, los productores de bienes primarios (primordialmente los exportadores de recursos naturales, petroleros en este caso) deben cumplir una función central: otorgar recursos -especialmente divisas- para asegurar la reproducción del sistema, pero también transferir parte de sus excedentes hacia los segmentos tradicionales, de elevada productividad del capital, menos intensivos en importaciones, más intensivos en empleo, encargados de satisfacer la demanda de alimentos y servicios del mercado interno y las más de las veces menos depredadores del ambiente: estos son puntos determinantes para una concepción alternativa.

El eje del sistema de acumulación, en términos de gestión estatal, de política económica, así como de reformas jurídico-administrativas y estructural-institucionales, deberá concentrarse en dos segmentos, que habrán de promoverse en la "fase de transición": los que producen bienes primarios para la exportación (segmento petrolero o minero, por ejemplo, y segmento rural moderno), con elevadas rentas diferenciales; y, los que producen bienes de masas (segmento urbano tradicional y segmento rural tradicional; y, en menor medida, determinadas ramas del segmento urbano moderno).

Esa transferencia intersegmental de recursos debe darse en un nuevo marco de organización sociopolítica y cultural de los grupos populares, a efectos de asegurar su constitución en sujetos sociales. Esto permitirá, a su vez, el desarrollo de sus propias fuerzas productivas y su constitución en dinamizadores del proceso sociopolítico. En juego no sólo está la disputa por una nueva modalidad de acumulación, sino el poder mismo.

Un manejo diferente y diferenciador en lo económico exige también cambios en lo social, que no se agotan en el campo de la simple racionalidad económica de las políticas sociales. Su reformulación y orientación deben basarse en principios de eficiencia y solidaridad, fortaleciendo las identidades culturales de las poblaciones locales, promoviendo la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas; las que a su vez pasarían de su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos a propulsoras autónomas de los servicios de salud, educación, transporte, etc., impulsados desde la escala local-territorial. En lo político, este proceso contribuiría a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas de las mayorías desde los espacios locales y municipales, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional, para hacer frente a la dominación del capital financiero y de las burocracias estatales, que se han ido constituyendo en los principales grupos reacios al cambio.

Esto implica ir gestando, desde lo local, espacios de poder real, verdaderos contrapoderes de acción democrática en lo político, en lo económico y en lo cultural. A partir de ellos se podrán forjar los embriones de una nueva institucionalidad estatal, de una renovada lógica de mercado y de una nueva convivencia societal. Contrapoderes que servirán de base para la estrategia colectiva que debe construir un imaginario de desarrollo nacional: el tan ansiado proyecto nacional de desarrollo, que no podrá ser una visión abstracta que descuide a los actores y a las relaciones presentes, reconociéndolos tal como son hoy y no como queremos que sean mañana.

Adicionalmente, desde la óptica nacional, en la medida que se reduzca la dependencia externa de políticas económicas "recomendadas" por el FMI o el Banco Mundial, orientadas a conseguir en forma acelerada e ingenua una apertura radical de nuestras economías, se profundizará la descentralización de las decisiones políticas, con lo que se potenciarán las capacidades locales.

9. Esta estrategia de carácter alternativo no podrá llevarse a cabo sin una Reforma del Estado[20]. La versión simplista respecto del papel del Estado gira fundamentalmente en torno a la amplitud de su intervención directa y la dirección de la política macroeconómica. Pero la dinámica del desarrollo nacional no es solo una cuestión económica sino también política, tanto como social y cultural. Lo que debe transformarse no es solamente la calidad y dimensión del Estado sino también el sistema político en su conjunto.

Una parte sustancial de una Reforma del Estado significa modernizar instituciones, cambiar las formas y contenidos de la asignación de recursos y diseñar otra política económica, estrechamente vinculada a una nueva política energética.

Lo que se quiere con este esfuerzo es elevar el nivel de vida de todos los habitantes, de impregnar equidad social a todas las acciones de política económica. Este esfuerzo debe atender principalmente a los más pobres (sin criterios clientelares, por cierto). Pero lo que se busca es que la política energética sea parte consustancial de una estrategia alternativa y no solo un elemento más, aislado del contexto de transformaciones que son indispensables. Es claro que, como estamos hablando del largo plazo, es imperativo el aumento sostenido de la productividad y, desde luego, del empleo y de la distribución del ingreso. En el fondo lo que se persigue es crear oportunidades para el desarro-

---

20 Así como de los mercados, a los que hay que civilizarlos, poniéndolos al servicio de la sociedad, recordando la recomendación de Kart Polanyi (1944): El mercado puede ser un buen sirviente, pero siempre será un pésimo amo.

llo integral humano de la mayoría de la población. Esta estrategia es contraria a la de *modernización con pobreza*, propia de las propuestas de los organismos internacionales inspiradores del *Consenso de Washington.*

Se necesita dar vuelta la página definitivamente y modificar la correlación de fuerzas en lo político, económico y social. Las políticas de ajuste estructural y la liberalización a ultranza, que han tenido como objetivo principal la venta de las empresas estatales (y su desnacionalización), el puntual servicio de la deuda externa y la reorganización de la economía a través de mercados oligopólicos o abiertamente monopólicos, han fracasado.

De todo lo anterior se desprende que hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se hace simplemente en base a la extracción de los recursos naturales. Es preciso generar riqueza, no podemos vivir de la renta de los recursos naturales sino del esfuerzo de los seres humanos. Esa es la gran tarea. Si esto no se logra, hay que tener presente que se mantendrán, tanto la maldición de la abundancia, como la paradoja de la riqueza natural.

Bibliografía

Acosta, Alberto

2005 *Desarrollo Glocal - Con la Amazonía en la mira*, Quito: Corporación Editora Nacional.

Acosta Alberto, Almeida Alexandra, Balseca Milton, Bravo Elizabeth, Carrión Fernando, Kimmerling Judy, Larrea Carlos, Martínez Esperanza, Puente Diego, Ramos Ivonne, Sosa Catalina, Viteri Carlos

2000 *El Ecuador post petrolero*. Quito: Acción Ecológica, Oilwatch, ILDIS, 254 p.

Acosta, Alberto y Schuldt, Jürgen

2000 "Algunos elementos para repensar el desarrollo – Una lectura para pequeños países", en Acosta, Alberto (compilador), *El desarrollo en la globalización - El reto de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y Nueva Sociedad, Caracas.

Auty, Richard, editor

2001 *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001 (http://www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm).

Bates, Robert

2001 *Prosperity and violence: the political economy of development*. Nueva York: Norton.

Bhagwati, Jagdish

1958 "Inmiserizing Growth: A Geometrical Note", en *The Review of Economic Studies*, vol. 25, no. 3.

Bravo-Ortega, Claudio y José y De Gregorio

2002 "The relative richness of the poor? Natural resources, human capital and economic growth", en *Central Bank of Chile Working Papers*, no. 139.

Corden, Max; Neary Peter

1982 "Booming sector and de-industrialization in small open economy. Royal economic society", en *The Economic Journal* Vol. 92, pp. 826-860.

Corden, Max

1984 "Booming sector and 'Dutch disease' economics: survey and consolidation", en *Oxford Economic Papers*, No. 36.

Durand, Francisco

2006 *La mano invisible en el Estado – Efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política*. DESCO, FES-Lima.

Falconí, Fander

2002 *Economía y Desarrollo Sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. Quito: FLACSO, 229 p.

Ferrer, Aldo

1999 *Historia de la Globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 418 p.

Ferrer, Aldo

2002 *Aprender a Vivir con lo nuestro – Nosotros y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

García Molina, Galo

2006 "La energía como motor de la integración de América Latina", FES-COL, Bogotá (versión preliminar)

Gobierno de la República de Chile

2001 *El mercado mundial de las fuentes de energía 2025*.

Gudynas, Eduardo
2005 *Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas.* Montevideo: Revista Sur, No. 160.
Kamas, Linda
1986 "*Dutch Disease economies and the Colombian export boom*", en *World Development*, Vol. 14, No 9.
Karl, Terry Lynn
1997 *The Paradox of Plenty – Oil Booms and Petro-States.* Berkeley: University of California Press.
Larrea, Carlos
1993 *The mirage of development: oil, employment and poverty in Ecuador: 1972-1990.* Toronto: Tesis Doctoral, York University.
Larrea, Carlos
2004 *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala e ILDIS.
López D'Alessandro, Fernando
2004 "Petróleo: ¿Punto final?", en **http://www.lainsignia.org/2004/septiembre/ econ_006.htm** 7 de septiembre.
Polnayi, Karl
1944 *La gran transformación - Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
Reinert, Eric
1996 "Diminishing Returns and Economic Sustainability: The Dilemma of Resource-based Economies under Free Trade Regimes", en *Centre for Development and the Environment*, Universidad de Oslo (www.othercanon.org/papers).
Schuldt, Jürgen
1994 a) *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana.* Lima: Universidad del Pacífico.
Schuldt, Jürgen
1994 b *Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos*, CAAP, Quito.
Schuldt, Jürgen
2004 *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, Lima.
Schuldt, Jürgen
2005 *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Thorp, Rosemary y Jeffrey Bertram
1978 *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.
Tornell, Aaron y Philip Lane
1999 "The Voracity Effect", en *The American Economic Review*, vol. 89, no. 1.
Tortosa, José María
2001 *El juego global – Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global*, Icaria, Barcelona, 2001.
Watkins, Melville
1963 "A Staple Theory of Economic Growth", en *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, no. 2.

CAMISEA Y EL FANTASMA DE UNA POLITICA DE HIDROCARBUROS EN EL PERÚ

Alberto Barandiarán[*]

Introducción

En el Perú, no se conoce con certeza la existencia de políticas - o lineamientos de política - en materia energética y de hidrocarburos, que nos permitan identificar claramente como país, cuál es nuestra visión de largo, mediano y corto plazo en estas materias.

Aunque en junio del año 2008 se ha creado el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN como ente rector de este sistema (Decreto Legislativo 1088), lo cierto es que "para los tres primeros años de funcionamiento, se priorizaron acciones orientadas a consolidarse institucionalmente y avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico" (CEPLAN, 2009). Esto significa que, por lo menos en el corto plazo, esta institución no definirá nuestras políticas públicas de desarrollo de manera integral, holística y sistémica, y que por el contrario, continuaremos con una práctica generalizada en la que cada autoridad sectorial responde únicamente a decisiones basadas

* A. Barandiarán es abogado peruano, especializado en políticas ambientales y conservación de recursos naturales. Ha sido integrante del equipo de DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima), y actualmente se desempeña como consultor, y es investigador asociado de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). abrandiaran@ambiental.net El presente texto es una versión editada y actualizada de la publicación del autor "Camisea y el Fantasma de una Política de Hidrocarburos en el Perú". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR y Asociación Civil Labor, 2007, Lima.

en coyunturas específicas y a sus prioridades, de manera independiente y aislada de las demás autoridades.

Sin una "visión país" en estos temas de trascendental importancia, nos limitamos a desarrollar una agenda "económica" de aprovechamiento de nuestros recursos naturales basada en los criterios del gobernante de turno y de los funcionarios que lo acompañan en su gestión. Estos criterios, por lo general, responden únicamente a propuestas e intereses individuales o individualizados y no necesariamente a la búsqueda del bien común y de una mejora en la calidad de vida de la población del Perú, no de Lima su capital, sino de todo el país.

Como consecuencia, desde hace varios años, se vienen imponiendo impactos sociales y ambientales en las poblaciones rurales ubicadas en el entorno de las actividades extractivas, generalmente en extrema pobreza, bajo la exclusiva justificación de un beneficio común - bastante cuestionable y poco claro y transparente - el cual se basa únicamente en la monetización de nuestros recursos naturales a partir de su explotación y exportación como materia prima, sin generar mayor valor agregado, y sin incluir en una planificación previa, fundamentales aspectos sociales y ambientales que permitirían resolver o reducir la totalidad de esos impactos a estas poblaciones.

No obstante que existe ya en el ámbito internacional probadas herramientas de planeamiento para estas políticas, planes y programas, nuestros funcionarios públicos -entiéndase tomadores de decisión - se resisten aún a reconocerlas e implementarlas. En efecto, un instrumento sobre el cual existe ya mucha experiencia, legislación y metodologías de aplicación es la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE; la cual sin embargo, ha sido inicialmente incorporada a nuestra legislación nacional de manera muy tímida, y fortalecida muy recientemente con la aprobación del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de septiembre del 2009, aunque aún con varias tareas pendientes para su efectiva y adecuada implementación en el país. Cabe mencionarse además que la EAE, como instrumento de gestión ambiental, ya está integrado a las

políticas ambientales y sociales de algunas agencias multilaterales que financian proyectos de extracción y exportación de recursos naturales en nuestro país.

Hoy, luego de cinco años de operación del lote 88 del Proyecto Camisea y luego de apoyar la construcción de una planta de licuefacción que permitirá exportar el gas natural de los lotes 56 y parte del 88 – la primera fase financiada por el BID y la CAF, y la segunda fase financiada por el BID, EXIMBANK y el IFC del Banco Mundial - el Gobierno del Perú con el apoyo del BID están buscando desarrollar un Préstamo Programático de Reforma de Política denominado, "Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES" para "… apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible que se base en un enfoque integral de los diferentes componentes de la misma, y que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú".

Camisea - a la fecha el proyecto gasífero de mayor importancia en el Perú, que incluye varios componentes de explotación, transporte y exportación de gas natural y otros recursos asociados de los lotes 88 y 56 respectivamente - es sin duda alguna el punto de partida bajo el cual se planteó el marco institucional y legal y los estándares sociales y ambientales para actividades de hidrocarburos en el país actualmente vigentes; pero también es una clara muestra del desorden y falta de priorización de una política energética y de hidrocarburos a favor del país.

Inicialmente desarrollados por Shell y Mobil en los años 80, las reservas de gas de los lotes 88 y 56 encontradas por estas empresas fueron posteriormente otorgadas para su aprovechamiento a terceros. En efecto, a fines de los 90, bajo el esquema de una marcada estrategia neoliberal de privatización, el Gobierno de Alberto Fujimori decide entregar la operación del lote 88 ya explorado, a inversionistas extranjeros - públicos y privados - y no a la empresa estatal peruana PETROPERU, para lo cual desarrolla un concurso público internacional que otorgó las licencias de explotación, transporte y comercialización del gas del Lote 88 a tres consorcios de empresas de hidrocarburos, liderados por

PLUSPETROL y Transportadora de Gas del Perú – TGP, respectivamente.

En conjunto, estos componentes de esta primera fase del proyecto Camisea incorporan: a) la perforación de pozos ubicados en una reserva territorial a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial Nahua, Kugapakori, Nanti y otros; b) la construcción de la planta separadora de gas e instalaciones asociadas en la misma zona (Planta Las Malvinas); c) la construcción y operación de dos ductos con extensiones de 650 y 700 km. aproximadamente (gasoducto y poliducto) que van desde la amazonía peruana hasta la costa, al sur de Lima, atravesando tierras de pueblos indígenas, ecosistemas altamente sensibles y otros ámbitos de similar importancia; y d) la construcción de una planta de fraccionamiento en la zona de amortiguamiento de la única área natural protegida marino - costera del país (Reserva Nacional Paracas).

Por su parte, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, las autoridades de hidrocarburos otorgaron directamente - sin ningún concurso público sino por invitación -, los derechos de aprovechamiento, transporte y comercialización de los recursos de gas existentes en el Lote 56 a un consorcio empresarial extranjero liderado por la empresa estadounidense Hunt Oil.

A estos hechos se suman los seis derrames o "incidentes" en los ductos del proyecto; las responsabilidades encontradas en la auditoría realizada por el Estado Peruano; los desfavorables informes de comisiones de investigación de los dos últimos Congresos de la República; las denuncias y procesos inconclusos ante la Contraloría General de la República; las deficiencias identificadas en el informe de auditoría encargado por el BID a Exponent Inc.; las denuncias internacionales sobre corrupción de las empresas asociadas a la construcción de los ductos; y los cuestionamientos planteados a partir de diagnósticos e investigaciones desarrolladas por distintas organizaciones y personas de la sociedad civil nacional e internacional a las empresas operadoras, el Gobierno del Perú, el BID y la CAF, entre otros.

Estos hechos y los serios cuestionamientos realizados, obligaron a todos estos actores a mostrar de manera más amplia y transparente la información generada por la experiencia del Proyecto Camisea a efectos de generar un mayor debate público en torno a cuál debería ser la visión de largo, mediano y corto plazo en materia energética y de hidrocarburos en el Perú, y cuáles los estándares sociales y ambientales requeridos para la implementación de sus actividades en los diferentes contextos que plantea el país.

En base a esto y otros aspectos que están formando parte de la realidad energética y de hidrocarburos en nuestro país, resulta válido preguntarse: ¿Cuál es la política de hidrocarburos que se está implementando en el Perú y cual ha sido el nivel de influencia del Proyecto Camisea en ella? ¿Existe o no una política de hidrocarburos en el país o estamos frente a una política "fantasma"?

Sobre el concepto de política

En el presente texto se considerará el concepto de política como expresión explícita, aunque se reconoce la existencia de políticas implícitas. Por ejemplo, Sagástegui F. (2004) distingue: "Política explícita: declaración oficial a nivel gubernamental sobre un tema: expresa un fin y fija objetivos, define resultados deseados y establece metas cuantitativas. Política implícita: destinadas a actividades y funciones distintas a las de interés que pueden tener efectos imprevistos en las actividades y funciones de lo que se busca. Estos efectos indirectos rara vez se toman en consideración al concebir las políticas y sus instrumentos."

El énfasis en el análisis de las políticas explícitas se debe a que debería promoverse un cambio en la manera de gobernar, en donde se asuma definitivamente a la planificación de políticas - entiéndase explícitas - como la fundamental herramienta para avanzar hacia nuestro desarrollo con calidad de vida. Continuar aceptando políticas implícitas, no definidas o escritas, subjetivas, y que responden únicamente al criterio del funcionario de turno, va precisamente en contra de todo lo

señalado anteriormente y nos mantendrá más bien bajo el imperante desorden existente.

Por esa razón, tomando como base los conceptos y definiciones antes señaladas, podemos ensayar nuestra propia definición: Se entenderá por "política" la definición gubernamental de una visión integral sobre un tema de importancia, en la que se expresan objetivos, metas y directivas a considerar en el permanentemente proceso de toma de decisiones.

Lineamientos de política de hidrocarburos en Perú

Ante la ausencia de una entidad encargada de la planificación de políticas de desarrollo, en el Perú existe un modelo de planeamiento y definición de políticas sectoriales, donde son los propios ministerios los responsables de elaborar, proponer, aprobar y aplicar de manera independiente la política sobre los recursos o aspectos de su competencia. Así tenemos que el Ministerio de Energía y Minas es responsable de las políticas de hidrocarburos, electricidad y minería respectivamente, el Ministerio de la Producción es el responsable de la política de manufactura y pesquería, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo es el responsable de las políticas respecto de estas dos temáticas, y lo mismo sucede con el Ministerio de Agricultura y el resto de ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo.

Si a lo anterior, le agregamos el problema práctico de la limitada coordinación interministerial o intersectorial, tenemos como consecuencia, "políticas sectoriales" aisladas y en conflicto, en donde el peso específico de cada una de ellas dependerá del nivel de importancia y priorización que cada gobernante y su equipo de trabajo le otorgue al tema durante los cinco años de su gestión, dejando de lado en la mayoría de los casos, sus publicitados "planes de gobierno" o "planes de campaña". Esto significa, que, más que políticas, en realidad obtenemos "priorizaciones" de temas para ser desarrollados en el corto plazo, sin una visión integral y complementaria, y sin el tiempo de maduración necesario para su adecuado conocimiento y desarrollo.

Este es precisamente el punto medular del fracaso de las distintas iniciativas e ideas, públicas y privadas, de buena y mala fe, que se han buscado desarrollar en el país a lo largo de su historia, lo que ha traído como resultado hasta la fecha, un cuestionable nivel de avance en la calidad de vida de la población peruana.

Respecto de la información existente debemos mencionar en primer lugar, el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2004-2006 del Ministerio de Energía y Minas (abril 2005) y el Plan Estratégico Institucional PEI 2004-2006 de este ministerio (diciembre 2004), contienen tres párrafos con una descripción de algunos lineamientos de política del sub-sector hidrocarburos: "Impulsar la inversión privada sostenible en el ámbito de la exploración y explotación de hidrocarburos en base al marco legal vigente y a la actualización de la normatividad existente. Este impulso incluirá también los aspectos de refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos. Apoyar las tareas que permitan desarrollar el mercado del gas natural en el Perú, con miras a lograr el máximo beneficio en la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos. Equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable".

En el 2008 existía también un Plan Referencial de Hidrocarburos 2007 – 2016 publicado en la página Web del Ministerio de Energía y Minas[1], en el que se elaboró un diagnóstico situacional del sector hidrocarburos en el país y algunas proyecciones o escenarios al 2016. Sin embargo, no existía en este documento, alguna descripción de una política de hidrocarburos en el país o de algunos lineamientos de esta política.

Finalmente, tenemos el Plan Referencial de la Energía, como documento de trabajo que contiene un "Estudio Integral de la Energía"

1 A la fecha parece en la página Web del Ministerio de Energía y Minas un link sobre un Plan Referencial de Hidrocarburos 2009-2018 en el que sin embargo no se encuentra dicho documento.

elaborado por el Ministerio de Energía y Minas en septiembre del 2002, en el que aparecen descritos los lineamientos de políticas de largo plazo para el sector energía. Este documento plantea como visión del sistema energético del Perú al 2015, esto es, como propuesta de política energética del país "un Sistema Energético eficiente en desarrollo, cubriendo las necesidades energéticas básicas de la población, contribuyendo al crecimiento económico, a una mayor equidad social y con un impacto ambiental controlado".

Es precisamente, en los objetivos específicos que se desprenden de los objetivos generales descritos en este documento, y asimismo en sus líneas estratégicas, que podemos identificar también algunos lineamientos planteados como prioritarios para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en el país:

- Revertir la situación actual de la Balanza Comercial de Hidrocarburos
- Incentivar las actividades de exploración por hidrocarburos para incrementar las reservas
- Promover la sustitución de los combustibles líquidos derivados del petróleo por gas natural y gas licuado de petróleo (GLP).
- Promover inversiones para la adecuación de las refinerías que demanda el país.
- Adecuar la política fiscal aplicada a los combustibles a la política energética.
- Lograr avances en el desarrollo de la industria del gas natural
- Impulsar el crecimiento de las redes de distribución en el área de Lima y en otras áreas bajo la influencia del sistema de transporte de gas natural.
- Inducir el uso del gas natural en la industria, los servicios, los hogares y el transporte urbano.
- Impulsar el uso del GLP en reemplazo de los derivados del petróleo y las bioenergías en el ámbito urbano no abastecido con gas natural.
- Promover la sustitución de derivados del petróleo y el carbón mineral importado en las centrales térmicas por gas natural

- Lograr una mayor coherencia de los instrumentos fiscales con la estructura de precios de los combustibles.
- Incentivar el desarrollo de la competencia en el mercado de combustibles para evitar prácticas de concertación de precios.
- Desarrollar competencia en cada una de las etapas de la producción y comercialización de combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos

Marco legal sobre hidrocarburos y aspectos vinculados

Institucionalidad

El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley 26221, contiene tres artículos que definen claramente la entidad pública responsable de desarrollar la política de hidrocarburos en el Perú: (art. 3) "El Ministerio de Energía y Minas es el encargado de elaborar, aprobar, proponer y aplicar la política del Sector, así como de dictar las demás normas pertinentes"; (art. 4) "Las normas o dispositivos reglamentarios que dicten otros Sectores que tengan relación con las actividades de Hidrocarburos, deberán contar con la opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas" (…)", y (art. 6) "Créase bajo la denominación social de PERUPETRO S.A., la Empresa Estatal del Derecho Privado del Sector Energía y Minas, organizada como Sociedad Anónima de acuerdo a la Ley General de Sociedades, cuya organización y funciones será aprobada por Ley y su objeto social será el siguiente: (…) h) Proponer al Ministerio de Energía y Minas otras opciones de políticas relacionadas con la exploración y explotación de Hidrocarburos, i) Participar en la elaboración de los planes sectoriales. (…)".

La industria del gas en el Perú

La Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural (No. 27133, 04 de junio de 1999), tiene por objeto "establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del gas natural, fomentando la competencia y propiciando la

diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía y la competitividad del aparato productivo del país."

Por esta razón, la propia ley declara "de interés nacional y necesidad pública el fomento y desarrollo de la industria del gas natural". En ese sentido, la norma original establecía también como pauta de vital importancia, la necesidad de asegurar las reservas de gas que requiera el país por un horizonte de tiempo adecuado a nuestras necesidades, generando así mayor seguridad en las inversiones públicas y privadas para la adecuación al gas natural en el país, lo cual a su vez, redundará concretamente en la promoción del uso intensivo del gas natural. Sin embargo, esto cambió desde el año 2003 con la modificación de la Ley y su Reglamento, conforme se mencionará más adelante.

Descentralización del consumo del Gas Natural

Con el objeto de incentivar el consumo del gas natural en el país, además de Lima y Callao, el 19 de julio del 2006 se aprobó la Ley de Descentralización del Acceso al Consumo del Gas Natural (Ley 28849). Esta norma establece que "Los titulares de contratos de licencia para la exploración y explotación de gas natural, celebrados o por celebrar, podrán otorgar precios máximos para el gas natural en boca de pozo que se consuma en las circunscripciones a que se refiere la presente Ley, menores a los que rijan con carácter general según dichos contratos. También podrá convenirse fórmulas de reajuste de los precios máximos y medidas promocionales particulares o distintas".

Asimismo, su artículo 3 señala como pautas para determinar "tarifas que aseguren la competitividad del gas natural respecto de otros energéticos" en los procesos de promoción de inversión privada para el desarrollo de sistemas de transporte y distribución de gas natural por ductos en las diferentes provincias del país, las siguientes: "(…) Integración de circunscripciones, atribución de los costos de los servicios y establecimiento de las tarifas de distribución (…) diferenciando por nivel o tipo de consumo y sector económico, y que rijan para todo

o parte del plazo de las concesiones respectivas", siendo 30 años el plazo máximo de estas concesiones", y para el caso de aquellos "(…) consumidores que antes del otorgamiento de la buena pro de los citados procesos suscriban contratos de suministro de gas natural y los compromisos que hagan falta para garantizar la demanda para los sistemas de transporte y distribución respectivos".

Los Agroenergéticos ("Biocombustibles")

El 08 de agosto del 2003 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley 28054). Su primer artículo señala el marco general para "promover el desarrollo del mercado de los biocombustibles sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el **objetivo** de **diversificar el mercado de combustibles**, fomentar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, generar empleo, disminuir la contaminación ambiental y ofrecer un mercado alternativo en la Lucha contra las Drogas".

Por su parte, el artículo 3 de la norma establece bajo el erróneo nombre de "políticas generales", una serie de lineamientos, pautas o directivas a ser implementadas por el Ejecutivo para la promoción de este mercado. Incluye : "1. Desarrollar y fortalecer la estructura científico-tecnológica destinada a generar la investigación necesaria para el aprovechamiento de los biocombustibles; 2. Promover la formación de recursos humanos de alta especialización en materia de biocombustibles comprendiendo la realización de programas de desarrollo y promoción de emprendimientos de innovación tecnológica; 3. Incentivar la participación de tecnologías, el desarrollo de proyectos experimentales y la transferencia de tecnología adquirida, que permitan la obtención de biocombustibles mediante la utilización de todos los productos agrícolas o agroindustriales o los residuos de éstos; 4. Incentivar la participación privada para la producción de biocombustibles; 5. Incentivar la comercialización de los biocombustibles para utilizarlos en todos los ámbitos de la economía en su condición de puro o mezclado con otro combustible; 6. Promover la producción de biocombustibles en la

Selva, dentro de un Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible; 7. Otros que determine el Poder Ejecutivo para el logro de lo establecido en el artículo 1° de la presente Ley."

La Industria Petroquímica

El artículo 1 de la Ley de Promoción para el Desarrollo de la Industria Petroquímica – Ley 29163, publicada en El Peruano el 20 de diciembre del 2007, busca regular "(…) el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos (…)", declarando de interés nacional y necesidad pública el fomento, promoción y desarrollo de dicha industria.

Además, el artículo 3 señala la prioridad del abastecimiento del mercado interno del gas natural, que incluye la demanda de esta industria petroquímica, conforme al artículo 4 de la Ley 27133 y los contratos de licencia existentes.

En lo que se refiere a las tarifas para la industria petroquímica, el artículo 4 de la norma establece que no se considerará como prácticas restrictivas a la libre competencia, abuso de posición de dominio o barreras y medidas burocráticas que limitan el acceso o permanencia en el mercado, a la compraventa o suministro de Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos que no coloquen en desventaja a ciertos competidores respecto de otros, que "no contravengan lo indicado en el Decreto Legislativo 701, ni excedan las tarifas máximas establecidos en los contratos de licencia respectivos".

Asimismo, define funciones para OSINERGMIN, Ministerio de la Producción, Ministerio de Energía y Minas, y establece algunos incentivos y beneficios básicos aplicables a la industria petroquímica básica e intermedia, entre otros aspectos.

Siendo que varios de los temas hasta el momento mencionados están estrechamente vinculados al ámbito de la amazonía peruana, resulta entonces importante señalar cual es, en general, el actual marco legal aplicable a esta región.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 69 establece la obligatoriedad para el Estado Peruano de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía, a partir del desarrollo de un marco legal adecuado. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía – Ley 27037, del 30 de diciembre de 1998, señala como objeto de la misma, la promoción del desarrollo sostenible e integral de la Amazonía "estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada."

Para ello, el artículo 4 de esta norma reitera la responsabilidad del Estado ("de todos los ciudadanos") de respetar los siguientes principios: "a) La conservación de la diversidad biológica de la Amazonía y de las áreas naturales protegidas por el Estado. b) El desarrollo y uso sostenible, basado en el aprovechamiento racional de los recursos naturales, materiales, tecnológicos y culturales. c) El respeto de la identidad, cultura y formas de organización de las comunidades campesina y nativas."

Finalmente, y entre otros aspectos, el artículo 5 de la norma señala que el Estado cumple un rol de promoción de la inversión privada, y a la vez, un rol de promoción social: "5.1 El Estado cumple un rol de promoción de la inversión privada, mediante la ejecución de obras de inversión pública y el otorgamiento al sector privado de concesiones de obras de infraestructura vial, portuaria, turística y de energía; así como el desarrollo de las actividades forestal y acuícola en la Amazonía de acuerdo a la legislación vigente, respetando los derechos reales de las comunidades campesinas y nativas. 5.2 Asimismo, el Estado cumple un rol de promoción social, asegurando el acceso a salud, educación, nutrición y justicia básicas en la zona, con el fin de

mejorar la calidad de vida de la población amazónica. Para tal fin se promoverán los programas y proyectos de desarrollo socio-económico que revaloricen la identidad étnica y cultural de las comunidades campesinas y nativas.”

Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Conservación de la Diversidad Biológica

El artículo 66 de la Constitución peruana establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y que por ley orgánica se debe regular las condiciones de su utilización y otorgamiento, debiendo para ello promover su uso sostenible.

En ese sentido, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece las pautas generales que todos los sectores (marco institucional) y todas las normas (marco legal) deberán cumplir para el desarrollo integral de este aprovechamiento sostenible, incluyendo evidentemente en ello a la actividad energética y de hidrocarburos.

En particular, esta norma señala en su artículo 13 que las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales deben precisar no solo el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos, sino que además deben necesariamente: “incorporar mecanismos de coordinación con los otros sectores, a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales”.

Al respecto cabe precisar que no existe en la Ley de Hidrocarburos, referencia alguna a estos mecanismos de coordinación previos al otorgamiento de los lotes de hidrocarburos, a efectos de evitar la generación de conflictos por las superposiciones o incompatibilidades antes descritas, ni con autoridades nacionales – MINAM, INDEPA, etc.–, ni con los gobiernos regionales - Zonificación Económica Ecológica – ZEE, etc. - o locales - áreas urbanas y de expansión urbana, planes de acondicionamiento territorial, etc.

Sin embargo, en materia de conservación de la diversidad biológica si se han desarrollado mecanismos legales para esta coordinación. En efecto, la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834), ha establecido que no se permitirá la extracción de recursos naturales, así como modificaciones o transformaciones al ambiente natural en las Áreas Naturales Protegidas de Uso Indirecto, esto es, en los Parques Nacionales, Santuarios Naturales y Santuarios Históricos.

En las Áreas Naturales de Uso Directo, en las que están comprendidas las otras seis categorías de ANP, si está permitido el aprovechamiento de recursos naturales en la medida que "resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del Área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área natural protegida". (Artículo 27 de la Ley 26834)

El artículo 28° de la citada ley establece que "Las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Areas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE".

Por su parte la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica – Ley 26839, norma que regula los mecanismos de conservación de la diversidad biológica, entre ellos las Áreas Naturales Protegidas, literalmente establece en su artículo 22 que "El aprovechamiento de recursos naturales en Areas Naturales Protegidas, y cualquier otra actividad que se realice dentro de las mismas, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría y la zonificación asignada, así como con los planes de manejo del área. Estas actividades no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines y objetivos primarios para los cuales se estableció el área", esto es, la norma regula claramente la obligatoriedad de la opinión previa del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP (antes

INRENA) respecto de la compatibilidad, no solo del aprovechamiento de recursos de hidrocarburos, sino también de cualquier otra actividad de hidrocarburos a desarrollarse dentro de las Áreas Naturales Protegidas - ANP.

Derechos sociales y las actividades de hidrocarburos

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su primer artículo que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.

El artículo 2 numeral 22, reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; y asimismo, el artículo 7, establece como derecho social y económico de toda persona "la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa".

Como deberes primordiales del Estado, el artículo 44 señala "defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación …", entre otros, asignándole además un rol económico al Estado para promover la creación de riqueza, a partir de garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, siempre y cuando "el ejercicio de estas libertades no sean lesivos a la moral, a la salud, ni a la seguridad pública". (Artículo 59)

En lo referido al derecho a la propiedad, el artículo 70 de la Constitución determina la obligación del Estado de garantizar su inviolabilidad, estableciendo algunas excepciones en materia de seguridad nacional o necesidad pública. En ese sentido, el artículo 88 determina que el Estado "Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa".

En materia de pueblos indígenas, la Constitución Política reconoce existencia legal y personería jurídica a las comunidades campesinas y nativas, reconociéndoles "autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece", precisando el respeto que el Estado debe mantener a su identidad cultural.

Además de la Constitución Política del Perú, existen otras normas nacionales e internacionales que buscan tutelar los derechos de los pueblos indígenas (Gamboa C., 2007), entre las que destacan aquellos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 136 del Código Civil de 1984 sobre la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, diversos artículos en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario en las Regiones de Selva y Ceja de Selva, sobre demarcación y titulación de tierras para comunidades nativas, el "Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios" elaborado por la Secretaría Técnica de la "Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas", artículos en la Ley N° 28736 sobre Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y su reglamento.

Cabe añadirse a esta lista, el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, D.S. 012-2008-EM, que además de legitimar el derecho de vigilancia ciudadana a las actividades de hidrocarburos ya ejercido por distintos representantes de la sociedad civil peruana, no genera ninguna mejora en los procesos de participación ciudadana. Por el contrario, para el caso específico de la consulta a los pueblos indígenas para el desarrollo de estas actividades en sus tierras, este Reglamento ha sido duramente

cuestionado por la interpretación restrictiva de este derecho a la consulta previa, libre e informada.

¿Política o lineamientos de políticas de hidrocarburos?

Resulta claro que no existe en el país una política de hidrocarburos. No existe en ningún documento de planificación ni en ninguna norma vigente. De lo expuesto hasta el momento en este texto, podemos señalar que si existen lineamientos para la construcción de esta política, los mismos que por la importancia y priorización otorgada por el Estado, pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

a) Promover la inversión privada sostenible para la exploración y explotación, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos, conforme al marco legal vigente y a la actualización de la misma, buscando equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable.
b) Establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del gas natural y del mercado del gas natural en el Perú, fomentando la competencia y propiciando la diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos.
c) Incentivar el consumo del gas natural fuera de las provincias de Lima y Callao.
d) Promover el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos
e) Promover el desarrollo del mercado de los “biocombustibles” sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el objetivo de diversificar el mercado de combustibles.
f) Lograr una mejor estructura de precios de los combustibles a partir de la promoción de la libre competencia en el mercado de

combustibles y desde una adecuada aplicación de los instrumentos fiscales.

El Proyecto Camisea y las políticas de hidrocarburos

Nadie duda de la importancia del proyecto Camisea para el país, pero no se conoce con mayor detalle, la influencia de este proyecto en la definición de algunos de estos lineamientos de política. Además, a la luz de las decisiones gubernamentales que las autoridades han tomado hasta la fecha sobre aspectos vinculados a este proyecto, resulta también importante profundizar si este proyecto está o no vinculado a la implementación de dichos lineamientos. Asimismo, la experiencia del Proyecto Camisea, desde la visión de un agente de la sociedad civil, debería ayudar a identificar aquellos aspectos sobre los cuales hay que tener una mayor incidencia.

Inversión privada sostenible

Uno de los propósitos señalados es promover la inversión privada sostenible para la exploración y explotación, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos, conforme al marco legal vigente y a la actualización de la misma, buscando equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable.

Es de conocimiento público que en los últimos treinta o cuarenta años, el Perú ha manejado una balanza negativa de hidrocarburos, esto significa, que consumimos más hidrocarburos de los que producimos, razón por la cual debemos importar de otros países estos recursos. Asimismo, es conocido también el enorme entusiasmo generado en el país a partir del descubrimiento de los yacimientos vinculados a lo que hoy se conoce como Proyecto Camisea, lo que sin ninguna duda motivó una mayor "visibilización" de los potenciales recursos energéticos del país.

Sin embargo, si tomamos en cuenta únicamente la cantidad anual de lotes de hidrocarburos otorgados por las autoridades perua-

nas desde el año 2000, podemos señalar que el factor más importante en la promoción de inversión de actividades de hidrocarburos en el país ha sido, el aumento exponencial del precio del barril del petróleo en el mercado mundial, cuyo costo actual de producción bordea los 10 dólares por barril pero cuyo valor en el mercado internacional llegó a bordear los 150 dólares por barril en el 2008.

Pero, ¿se está realmente promoviendo "inversión privada sostenible" conforme al marco legal vigente? Recordemos además que para el caso de la Amazonía, la promoción de las inversiones en este ámbito debe obligatoriamente cumplir con la Ley de Promoción de las Inversiones en Amazonía (Ley 27037) arriba mencionada, con los tratados internacionales y convenios sobre derechos humanos y de los pueblos indígenas suscritos por el Perú; y finalmente, con el marco legal nacional y convenios internacionales sobre aprovechamiento sostenible de recursos naturales, en materia ambiental, participación ciudadana, conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas específicamente.

A la luz de los permanentes reclamos de los pueblos indígenas amazónicos, otras poblaciones locales de áreas urbanas, expansión urbana y zonas rurales en el país, concesionarios forestales maderables y no maderables, titulares de predios privados, titulares de contratos y convenios para el aprovechamiento de recursos naturales en general, autoridades locales y regionales, otras autoridades de nivel nacional, incluyendo a la propia Defensora del Pueblo, y demás actores de la sociedad civil, podemos afirmar categóricamente que esto no es así.

En efecto, a través de diversos pronunciamientos, comunicados, cartas, informes y otros mecanismos, todos estos actores han expresado claramente como las autoridades del sector hidrocarburos, PERUPETRO y MINEM, vienen sistemáticamente incumpliendo con el marco legal existente al diseñar y otorgar los lotes de hidrocarburos, afectando los derechos preexistentes de poblaciones locales y generando potenciales conflictos en casi el 70 por ciento de la Amazonía y en más de la mitad de las áreas marino costeras del país.

Pese a ello, y pese a los escándalos de corrupción vinculados a los procesos de adjudicación de algunos lotes de hidrocarburos – los famosos Petroaudios del año 2008 - dichas autoridades vienen hasta la fecha haciendo caso omiso a todos estos pedidos y recomendaciones, insistiendo con seguir promoviendo la suscripción de nuevos contratos de hidrocarburos con algunas de estas irregularidades.

Promoción de la industria y mercado del gas natural

También se ha propuesto establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria y del mercado del gas natural en el Perú, fomentando la competencia y propiciando la diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos.

No cabe ninguna duda de la enorme influencia del Proyecto Camisea en la definición de cualquier lineamiento o prioridad vinculado al tema del gas natural en el Perú. Es más, fue precisamente el Proyecto Camisea el que motivó la promulgación de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural en junio de 1999.

Sin embargo, tal como he señalado líneas arriba, esta norma y su reglamento sufrieron graves modificaciones en lo que se refiere a la necesidad de asegurar las reservas de gas requeridas por el país, afectando precisamente la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los otros combustibles fósiles.

Al respecto, el artículo cuarto de la versión original de la norma señalaba que, para el otorgamiento de derechos de explotación de "reservas probadas de gas natural" se podían efectuar los procedimientos de la Ley General de Hidrocarburos y adicionalmente los procedi-

mientos establecidos en el Decreto Legislativo 674, debiendo tomarse en cuenta para todos los casos: "a) Garantizar el abastecimiento al mercado nacional de gas natural, por un período mínimo definido en el Contrato; y, b) Fijar un precio máximo para el gas natural en boca del pozo y precisar los procedimientos para la aplicación de precios y/o condiciones en las ventas de gas natural."

Por su parte, el artículo 2 original del Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, D.S. Nº 040-99-EM, de fecha 15 de septiembre de 1999, complementaba lo regulado por el inciso a) del artículo 4 de la Ley antes mencionado, señalando que: "2.1 Se considera garantizado el abastecimiento de Gas Natural al mercado nacional, cuando las reservas probadas del Productor alcancen para abastecer la demanda futura, determinada según lo señalado en el Contrato; para un período mínimo definido en el Contrato de otorgamiento de derechos de explotación de las reservas probadas de Gas Natural, el cual no podrá ser menos a un horizonte permanente de 20 años. El Productor podrá incrementar sus reservas adicionando las obtenidas en nuevos yacimientos. 2.2 Si el mercado nacional de Gas Natural es abastecido por varios productores, la demanda futura asociada al Productor será determinada en proporción directa de las reservas probadas del campo que opera con respecto de la suma de las reservas probadas de todos los campos otorgados por PERUPETRO (…)".

Sin embargo, este artículo del Reglamento se modificó durante la gestión del ex Presidente Alejandro Toledo. En efecto, el Decreto Supremo N° 031-2003-EM (27 de septiembre 2003), sustituyó el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de esa ley conforme al siguiente texto: "2.1 Se considera garantizado el abastecimiento de Gas Natural al mercado nacional, cuando las reservas probadas del Productor alcancen para abastecer la demanda futura, determinada según lo señalado en el literal a) del artículo 4° de la Ley N° 27133, para un periodo mínimo definido en el Contrato de otorgamiento de derechos de explotación de las reservas probadas de Gas Natural, el cual será determinado a partir de la fecha de suscripción del respectivo con-

trato de venta de gas para exportación. El Productor podrá incrementar sus reservas adicionando las obtenidas en nuevos yacimientos."

A partir de esta modificación, y también durante el gobierno de Toledo, el artículo 4 de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural fue modificado el 19 de junio del 2005 por la Ley 28552, estableciéndose que a partir de esa fecha, para el otorgamiento de los derechos de explotación de gas, además de los procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de Hidrocarburos se deberá tomar en cuenta "garantizar el abastecimiento al mercado nacional de Gas Natural".

Finalmente, luego de las modificaciones al marco legal, también durante la gestión del ex presidente Alejandro Toledo, el Consorcio que opera el lote 88, liderado por la empresa PLUSPETROL, logró renegociar su contrato, modificándose el plazo mínimo de garantía para abastecer el mercado peruano.

Esto significa en la práctica que, como consecuencia directa del Proyecto Camisea, a fines de los noventa, se definió como objetivos concretos, la promoción del desarrollo de la industria del gas en el país, y posteriormente, la necesidad de desarrollar el mercado del gas natural en el Perú, para lo cual se reguló específicamente, plazos mínimos que aseguren en primer lugar, los recursos de hidrocarburos que nos permitan cubrir nuestras necesidades energéticas futuras, plazo que implicaba el abastecimiento nacional bajo un horizonte permanente de 20 años. Sin embargo, para favorecer únicamente al consorcio de empresas que actualmente opera este proyecto, que buscaban exportar el gas del lote 56 y del lote 88 a precios internacionales, desde el 2003 se realizaron sistemáticas modificaciones a dicho marco legal y a los contratos existentes, a efectos de facilitar la exportación del gas, sin tener la absoluta certeza de que las reservas existentes eran suficientes para el mercado interno. Con ello se boicotearon los objetivos iniciales de promoción del desarrollo de la industria y del mercado del gas natural en el país.

Es importante señalar que el Estado Peruano generó paralelamente otros mecanismos económicos para promover este mercado nacional del gas a partir del proyecto Camisea. La parte considerativa del D.S. 040-99-EM de septiembre de 1999, sustentaba la necesidad de establecer "un mecanismo que permita garantizar los ingresos anuales que retribuya adecuadamente el costo del servicio a los inversionistas en el transporte y distribución del gas natural", es decir, por un lado se menciona la necesidad de establecer un mecanismo que compense al inversionista por el aún incipiente consumo del gas natural en el mercado peruano, el cual se comprometió a desarrollar el Estado Peruano, y por el otro, se genera la garantía económica que se requería para desarrollar el Proyecto Camisea, asegurando esos recursos para las necesidades energéticas del país en el largo plazo (en ese momento bajo un horizonte permanente de 20 años).

Sin un mercado importante de consumo del Gas Natural y del LNG en el país, - básicamente se priorizó el desarrollo en Lima y Callao - el servicio de transporte de estos recursos no era económicamente rentable: una gran inversión en los costos de construcción y operación de estos ductos versus el limitado ingreso que se obtendría por el servicio de transportar una mínima cantidad de gas natural y de LNG.

Ante esto, el D.S. 040-99-EM, creó el marco legal para establecer una "Garantía de Red Principal" para el Proyecto Camisea, por el cual una gran cantidad de peruanos contribuimos económicamente, a través de nuestros recibos de luz, con "compensar" a los operadores de los ductos de transporte del gas y otros productos de Camisea por el reducido mercado existente en el país. Se paga así el valor correspondiente al uso de un porcentaje importante de estos ductos (sin que en realidad se transporten estos hidrocarburos, pues al no existir mercado, son reinyectados nuevamente en los pozos de Camisea), pero haciendo rentable su construcción y operación.

Por otro lado, esta Garantía de Red Principal empezó a pagarse en esas facturas, mucho antes del inicio de las operaciones de los duc-

tos, y por ende, no se prestaba ningún servicio. Como consecuencia, un monto importante de lo recaudado fue en realidad utilizado para financiar esa obra, hecho que sin ninguna duda requiere una investigación más profunda. Se estima que esta Garantía de Red Principal había generado al 2008 más de 300 millones de dólares.

No obstante todo ello, y tal como se ha señalado anteriormente, el Estado Peruano decidió aceptar, sin ningún motivo real, una renegociación con los operadores del Proyecto Camisea, facilitando sin ninguna explicación ni informe técnico que lo sustente, la exportación de los recursos probados que el país requiere para garantizar su "independencia energética". Entonces, ¿por qué seguir pagando esta garantía de Red Principal?

Incentivar el consumo de gas natural en otras regiones

Otro objetivo era incentivar el consumo del gas natural fuera de las provincias de Lima y Callao. Conforme a lo señalado líneas arriba, el propio tenor de la Ley de Descentralización del Acceso al Consumo del Gas Natural, en realidad recomienda o plantea a los beneficiarios de contratos para la exploración y explotación de gas natural, la posibilidad o facultad de reducir los precios de este recurso para su consumo en las provincias fuera de Lima y Callao. Esto claramente significa que, son finalmente estas empresas operadoras las que, unilateralmente, tomarán la decisión de reducir o no estos precios, sin que el Estado Peruano pueda influir directa o indirectamente en ello.

¿Y por qué se reguló de esta manera? La explicación se encuentra en realidad en la Ley 26221 del año 1993, mediante la cual se define la propiedad de la Nación peruana de los recursos de hidrocarburos que se encuentren "bajo tierra" o en el subsuelo, pero también, la propiedad de los recursos de hidrocarburos "en boca de pozo" a favor de las empresas beneficiarias de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos suscritos con el Estado Peruano. Es decir, las empresas operadoras de lotes de hidrocarburos en el país, entre ellos los de gas natural, pueden disponer libremente de estos recursos a par-

tir del momento de su extracción, no pudiendo el Estado Peruano, en tanto se mantenga vigente esta Ley, intervenir de modo alguno respecto al destino final de estos recursos.

Hoy existe en el país un debate muy serio sobre las reservas probadas de los lotes 56 y 88 y la priorización de estos recursos para la demanda energética nacional, debate que ha surgido a partir del pedido de distintas regiones del país, principalmente de aquellas ubicadas al sur del país, de construcción de ductos “descentralizados” de transporte del gas natural para poder abastecer sus necesidades energéticas, beneficiándose del precio regulado de dichos recursos para el mercado nacional. Sobre este tema del precio regulado, es importante aclarar que una de las condiciones establecidas por el Estado en los contratos con los consorcios de empresas operadoras de estos lotes, fue la determinación de un valor fijo para la venta del gas natural en el país, debido a que dichas empresas se beneficiaron con los descubrimientos de hidrocarburos desarrollados por Shell – y que con la salida de Shell revirtieron al Estado – sin invertir absolutamente nada de capital de riesgo en la exploración de esos mismos yacimientos.

Como consecuencia de la presión generada por las poblaciones de las regiones del sur del país y sus autoridades, se aprobó en el mes de noviembre del 2007 la Ley No. 29129, mediante la cual se declara de interés nacional y necesidad pública la construcción del gasoducto Camisea - Santa Ana – Cusco, así como el gasoducto hacia las regiones de Puno, Huancavelica, Arequipa, Moquegua y Tacna. Sustentándose en esta norma, en septiembre del 2008 se aprobó la Resolución Suprema No. 040-2008-EM, por la cual se otorga a la empresa Kuntur transportadora de Gas S.A.C. la concesión de transporte de gas natural de Camisea a las regiones del sur del país a la que se refiere la Ley 29129, más conocido como el proyecto de ¨Gasoducto Surandino¨.

No obstante estas normas, este proyecto de descentralización del gas de Camisea para las regiones del sur está en serio riesgo. En efecto, un Informe de Reservas Probadas y Certificadas elaborado por la consultora Gaffney, Cline & Associates ha establecido que las reservas pro-

badas de los lotes 88 y 56 de Camisea ascienden a 8.795 trillones de pies cúbicos y no los 10.87 TCF o los 11.15 TCF que el Ministerio de Energía y Minas informara entre los años 2004 y 2007.

La Dirección General de Hidrocarburos –DGH, en su Informe Anual de Reservas de la Dirección de Yacimientos, Transporte Terrestre y Estadística de diciembre del 2005, dijo que las reservas probadas de Camisea a diciembre del 2004 eran 10.87 TCF. En ese mismo informe, la DGH dice que éstas reservas subieron a 11.2 TCF a diciembre del 2005. En diciembre del 2007, la Dirección de Promoción y Concesiones de Hidrocarburos Líquidos de la DGH señaló que esas reservas fueron 11.15 TCF, nivel similar al 2004 y 2005, manifestando inclusive que "los estimados de reservas de petróleo, gas natural y líquidos del gas natural (LGN) presentados por las compañías contratistas, fueron revisados y conciliados por la Dirección General de Hidrocarburos". Finalmente, y para confundir más a la opinión pública, el actual Ministro de Energía y Minas manifestó a inicios de este año, que dichas reservas ascenderían a 14.10 TCF.

Sin embargo, gracias al debate y escrutinio público generado en el país en los últimos meses sobre este tema en particular, las cifras que oficial y públicamente se están manejando son las confirmadas en el Informe de Gaffney, Cline & Associates antes mencionado, esto es, 8.795 TCF. El problema está en que las empresas operadoras de estos lotes ya habrían comprometido 4.2 TCF para su exportación a México, pretendiendo con ello destinar tan solo 4.595 TCF de las reservas probadas al mercado interno, lo cual no solo es insuficiente para cubrir nuestras demandas energéticas internas, sin considerar inclusive las reservas necesarias para garantizar la viabilidad económica del proyecto del gasoducto surandino, sino que además es mucho menos gas natural de lo comprometido por estas empresas al Estado Peruano.

Según el informe GFST-1507, PERUPETRO – entidad encargada de suscribir los contratos en representación del Estado y de supervisar el cumplimiento de sus condiciones - advierte que Pluspetrol está incumpliendo con el acápite 5.11 de la cláusula quinta del contrato sus-

crito con el Estado Peruano - que demanda a Pluspetrol abastecer primero el consumo local antes que cualquier proyecto exportador - al negarse a otorgar hasta un mínimo de 6.63 TCF y no solamente los 4, 517 TCF que unilateralmente pretende imponer a la fecha para la demanda interna del país.

La cifra de 6.63 TCF a que alude PERUPETRO es la pactada en el contrato, el cual por acuerdo de ambas partes, se basó en el "Plan Referencial de Hidrocarburos del MEM –PRH 2005-2014", el que a su vez se sustentó en las cifras entregadas por el consorcio Camisea a las autoridades peruanas al momento de firmarse el contrato de concesión. Ante esta situación, PERUPETRO, ha remitido con fecha 10 de agosto del 2009 una carta a PLUSPETROL comunicándole que se encontraba en situación de incumplimiento de sus compromisos contractuales con el Estado Peruano al no atender la demanda de varias empresas que requerían firmar contratos de abastecimiento de gas natural en el país[2], lo que de continuar, podría generar la cancelación de los derechos del Consorcio Camisea en el lote 88.

Respecto al compromiso de exportación, cabe mencionarse que las empresas de los consorcios de los lotes 56 y 88, en los que Repsol participa como socio, extraen el gas natural y se lo venden al Consorcio Perú LNG, en el que también participa como socio Repsol, el cual lo transporta y licuefacta en su planta de Pampa Melchorita. Luego, la empresa Perú LNG vende a Repsol Comercializadora de Gas, empresa perteneciente a Repsol YPF, todo el gas para la exportación a un precio de 15 centavos de dólar por millón de BTU, mientras el precio internacional actual es de 3 dólares por millón de BTU aproximadamente, esto es a precio "dumping". Finalmente, existe un compromiso suscrito por Repsol con la Comisión Federal de Electricidad de México de abastecerlos con 4.2 TCF del gas natural de estos lotes. El lote 56 aporta sus

2 Hasta el momento de redactar estas líneas no se conoce con certeza si Pluspetrol ha subsanado o no este incumplimiento, pese al plazo de 60 días estipulado en el contrato con el Estado Peruano

2.8 TCF de gas natural a este contrato de exportación, por lo que se requiere que el lote 88 aporte la diferencia, esto es, 1.4 TCF.

Esto significa que, Repsol –directamente o a través de sus subsidiarias - extrae el recurso a través de su participación en los consorcios de los lotes 56 y 88, compra a través de otro consorcio en el que también participa el 100 % del gas natural de estos lotes para su transporte y licuefacción en la costa peruana, compra a través de una subsidiaria el 100% de los recursos licuefactados para su exportación - a un precio muy por debajo del precio internacional, con lo cual reduce el pago de las regalías al Estado Peruano - y se lo vende a representantes del Gobierno Mexicano a precios internacionales.

Finalmente, algo que resulta realmente inaudito, es que los actuales representantes y voceros del Gobierno Peruano vienen planteando abastecer al Gasoducto Surandino con el gas natural que podría descubrirse en el Lote 57, el cual pertenece a Repsol, pero ya no al precio fijado en el proyecto Camisea, sino a precios internacionales.

Promover la industrialización

Otro objetivo a analizar es el de promover el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos. A partir de los recursos de gas natural del Proyecto Camisea se generó una gran expectativa por el desarrollo de la industria petroquímica, lo cual permitiría la industria y el empleo, generar valor agregado, ingresos, etc.

Por esta expectativa se promovió y aprobó la Ley de Promoción para el Desarrollo de la Industria Petroquímica (Ley 29163) antes mencionada. Asimismo, se generó un debate público entre funcionarios del actual gobierno, otras autoridades, posibles inversionistas y diversos expertos, a efectos de identificar los mejores mecanismos para la promoción de esta industria, habiendo mostrado varias empresas nacionales e internacionales mucho interés en desarrollar proyectos petroquímicos.

Sin embargo, fue finalmente PLUSPETROL, empresa que lidera el consorcio que explota los recursos del Lote 88 del Proyecto Camisea, la que dio término a toda esta discusión y debate hace un par de años, señalando que no existían reservas suficientes para promover esta industria, por lo que únicamente cabía garantizar el abastecimiento del gas natural a uno o dos proyectos petroquímicos en el Perú. Por esta razón, PLUSPETROL - y no el Estado Peruano – organizó un concurso público internacional a efectos de definir que empresas serían beneficiadas con las limitadas reservas de gas natural, concurso en el que hasta nuestra empresa estatal PETROPERU se vio obligada a participar debido al interés de desarrollar un proyecto de este tipo, en consorcio con PETROBRAS, y junto con otras seis propuestas, proceso en el que sin embargo perdió sin conocerse públicamente los criterios de selección adoptados.

Y otra vez surge una interrogante válida: ¿Cómo es posible que el Estado Peruano no pueda a través de su empresa de hidrocarburos desarrollar un proyecto petroquímico con el gas explotado en nuestro territorio, no obstante ser una prioridad nacional (recordemos la Ley 29163)? Esto es posible nuevamente gracias a la Ley 26221 antes citada, pues esta norma le otorga la propiedad de los recursos de gas natural extraídos del lote 88 de Camisea a PLUSPETROL, y con ello, la libre disponibilidad de los mismos, con la única limitante de garantizar el consumo nacional hasta el 2024, calculados en base a los índices de consumo identificados en el 2004, y que la realidad de hoy nos demuestra, han sido ampliamente superados.

En concreto, el tan promovido y regulado desarrollo de la industria petroquímica por ahora depende únicamente de un consorcio de empresas extranjeras (privadas, estatales y mixtas) operadoras del Proyecto Camisea, y el Gobierno Peruano, haga lo que haga, y en tanto no modifique esta ley, no podrá decidir absolutamente nada al respecto.

Desarrollo del mercado de biocombustibles

Otro objetivo es promover el desarrollo del mercado de los biocombustibles sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el objetivo de diversificar el mercado de combustibles. Este es un tema en el que poco o nada tiene que ver el Proyecto Camisea. No obstante, el tema de los agroenergéticos ha alcanzado gran notoriedad y debate en el escenario internacional, sobre todo en las discusiones sobre Cambio Climático. Por su parte, en el Perú, pese a la aprobación de la Ley de Promoción del Mercado de los Biocombustibles (Ley 28054), no se están promoviendo los espacios necesarios para discutir con mayor detalle y profundidad los verdaderos beneficios, costos y riesgos de desarrollar las actividades vinculadas a estos "productos".

En efecto, en el escenario internacional existen ya algunos temas de gran preocupación en torno a los agroenergéticos: a) el tema de la seguridad alimentaria, por lo que se está evaluando como evitar la competencia en el uso de estos productos, b) el tema de la tenencia y uso de tierras, en el que se esta buscando evitar el desplazamiento de las comunidades propietarias o poseedoras de las mismas, y c) el tema de los impactos ambientales en ecosistemas frágiles, lo que requeriría de una evaluación técnica mínima para la identificación de las áreas donde se pudiera desarrollar estas actividades.

El tema de los agroenergéticos es muy amplio, y aquí solo se abordarán algunos aspectos. Respecto a las competencias por el uso de tierras hay algunos aspectos importantes a evaluar para evitar futuros conflictos sociales y ambientales. La Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles busca, entre otros aspectos, "promover la producción de biocombustibles en la Selva, dentro de un Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible". Por su parte, debido al creciente interés mostrado por muchos inversionistas nacionales y extranjeros, existen varias cuestionables iniciativas del Ejecutivo tendientes a "facilitar" las tierras necesarias para el desarrollo de estas actividades, principalmente en la amazonía peruana, muchas de ellas ocupadas desde hace mucho por

pueblos indígenas o colonos migrantes, lo cual denota el poco conocimiento de estos funcionarios respecto de las características de estos ecosistemas de bosque, así como también de la realidad social existente en torno a estas áreas.

Sin embargo, a la fecha no existe un catastro de las áreas deforestadas en el país, tampoco existe un estudio sobre la actual situación legal de estas tierras (derechos de propiedad, posesión o usufructo: derechos de uso o aprovechamiento de los recursos naturales existentes en ella, etc.), no se ha consultado ni a las autoridades regionales ni a las locales respecto de los procesos de ordenamiento territorial bajo su competencia, no se han desarrollado estudios técnicos que evalúen distintas opciones ecológicamente amigables con estos ecosistemas, entre los aspectos más saltantes. De no cumplirse con estas etapas previas, estaremos ante un nuevo incumplimiento del marco legal existente y muy posiblemente, se tomarán nuevamente decisiones sin medir las verdaderas consecuencias y costos económicos, sociales y ambientales de las mismas.

Mejor estructura de precios y promoción de la competencia

El lograr una mejor estructura de precios de los combustibles a partir de la promoción de la libre competencia en el mercado de combustibles, desde una adecuada aplicación de los instrumentos fiscales, es otro de los objetivos planteados.

No cabe duda que entre las grandes expectativas sobre Camisea estaba el deseo de cambiar la matriz energética, por el cual se buscaba sustituir un buen porcentaje del uso del petróleo y sus derivados por gas natural. Con los precios pactados para el uso del gas natural del lote 88 de Camisea en el país, y un alto porcentaje de sustitución del uso del petróleo y sus derivados por el gas natural de Camisea, se esperaba cumplir esa meta favoreciendo una mejor estructura de precios de combustibles en el mercado interno.

Además, desde una perspectiva de salud poblacional y de calidad de aire, legalmente se estableció la necesidad de definir un “Índice de

Nocividad de los Combustibles" elaborado por el CONAM (hoy Ministerio del Ambiente -MINAM), para que el MEF gradualmente modifique la estructura de impuestos que actualmente son aplicados a los distintos combustibles. La idea era gravar con menores tributos los combustibles más limpios y con mayores los más contaminantes. En base a ello, debiera haberse iniciado un proceso para convertir al gas natural en el combustible con menos tributos en el país, debiendo hacerlo económicamente más accesible aún, para el mercado interno.

Sin embargo, poco o nada se ha avanzado hasta la fecha. En efecto, pese a los años que ya vienen operando Camisea, las estadísticas oficiales sobre el consumo del gas natural, demuestran que con excepción de las empresas de generación de energía, apenas hay un tímido avance en el uso del gas natural doméstico, vehicular e industrial, debido a la poca promoción realizada por parte del Gobierno del Perú.

Estas dos iniciativas, el cambio de matriz energética y la implementación gradual del Índice de Nocividad de los Combustibles, son dos procesos que debieran ser priorizados de manera más seria y transparente por parte de los funcionarios de turno. En efecto, siendo nuestro mercado interno de combustibles altamente dependiente de la importación del petróleo y sus derivados y tomando en cuenta la tendencia mundial del precio internacional del barril de petróleo, debiéramos desarrollar una mejor y más estratégica defensa de nuestros intereses.

Sin embargo, la respuesta de los dos últimos gobiernos ha sido enfocada más bien en medidas "populosas" e insostenibles. Esta dependencia de petróleo importado caro, ha motivado que el Gobierno del Perú implemente y financie en los últimos años un "Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles", mediante el cual se compensa económicamente a las empresas que refinan en el Perú el petróleo importado, a efectos de mantener en el mercado nacional precios estables en los combustibles y no trasladar a los usuarios los aumentos del precio internacional del barril de petróleo.

Según cifras oficiales, este Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles requirió al año 2008 un promedio de 20 millones de soles por semana (Ministerio de Energía y Minas, 2007), y varios funcionarios públicos mencionaron en su momento cifras de hasta 200 millones de soles por mes. Si tomamos como dato que el proyecto de exportación del lote 56 - más conocido como Camisea II - va a generar aproximadamente US$ 3,500 millones de dólares en regalías en los próximos 20 años, lo cual hace un promedio aproximado de ingresos al Estado de 10 millones de soles semanales, podemos afirmar que en la medida que el Estado desarrolle una agresiva promoción del mercado del gas natural, resultará más conveniente para nuestros intereses, mantener estos recursos en el país, incluidos los que provienen de los lotes 56 y 88.

Por su parte, además de este subsidio, el gobierno peruano sigue manteniendo la misma política tributaria a los combustibles, en donde el diesel y otros derivados del petróleo importado cuentan con tasas impositivas menores o más atractivas, con lo cual se evita el cambio de nuestra matriz energética. Se sigue incentivando el uso de combustibles cuyos precios reales son subsidiados por un Fondo que se ha convertido en un despilfarro de los ingresos fiscales.

Adicionalmente, en la medida en que el Estado no promueva realmente el mercado interno del gas, el desarrollo de nuevas opciones energéticas, y en consecuencia, la priorización de nuestra seguridad energética - lo que requiere la modificación estructural de nuestro marco legal de hidrocarburos y de la actual política tributaria aplicada a los combustibles en el mercado nacional - el Perú continuará dilapidando recursos escasos en procesos o subsidios insostenibles, y por ende, desatendiendo otros sectores prioritarios para alcanzar una mejora de la calidad de vida de nuestra población nacional.

Conclusiones

1. Perú no tiene una política de hidrocarburos. Solo contamos con algunos lineamientos de políticas a partir de algunas prioridades de los gobiernos de turno, plasmados en algunas leyes.

2. Existen además algunos vacíos en la identificación y priorización de los actuales lineamientos de política para el desarrollo de actividades de hidrocarburos en el país, principalmente en aspectos sociales y ambientales.

3. Inicialmente concebido para promover un cambio en nuestra matriz energética, Camisea es un claro ejemplo de la desarticulación de los objetivos para el desarrollo energético y de hidrocarburos en el país. Modificaciones al marco legal y a los contratos originales de este proyecto, han levantado las restricciones a la exportación de estos recursos, permitiéndose así la pronta "capitalización" de nuestros recursos en el mercado internacional y la obtención de regalías por ella, sin meditar como se vulnera nuestra inicial prioridad de atender el consumo de la demanda interna y de asegurarnos los recursos energéticos suficientes para nuestro desarrollo futuro, reduciéndose además la competitividad de nuestra industria y limitándose el acceso de energía a nuestra población.

4. Camisea fue, sin ninguna duda, fundamental para definir la mayoría de los actuales lineamientos de política para las actividades de hidrocarburos, sin embargo, hoy no tiene influencia alguna en la implementación y validación de los mismos, gracias a los cambios para facilitar la exportación de sus recursos – Ley de Promoción de la Industria del Gas Natural y su Reglamento - y a la Ley 26221.

5. Resulta tardío que luego de más de cuatro años de operación del Proyecto Camisea y luego de la decisión del BID, el EXIMBANK y del IFC (Banco Mundial) de apoyar financieramente el proyecto de exportación de la empresa Perú LNG - no obstante las necesidades energéticas del país – recién el Estado Peruano y el BID estén buscando desarrollar un proyecto para trabajar el tema de una "matriz energética sostenible" para el país, tomando en cuenta además que, tal como hemos señalado, el Proyecto Camisea en su conjunto no tiene ningún nivel de influencia real en la implementación de los lineamientos de política actualmente priorizados por nuestras autoridades.

6. Bajo la lógica de "pronta capitalización de nuestros recursos naturales", actualmente se está desarrollando en Perú, una agresiva promoción de lotes de hidrocarburos en la costa y en la amazonía peruana, sin cumplir con el marco legal existente y sin desarrollar mecanismos mínimos de coordinación que eviten o reduzcan conflictos sociales futuros. Como resultado de ello, seis de los diez departamentos costeros del país y casi el 70 por ciento de nuestra amazonía cuentan hoy en día con lotes de hidrocarburos diseñados y otorgados por el Estado en favor de privados, superpuestos a derechos previos de otros ciudadanos o sujetos a otros mecanismos de ordenamiento territorial.

7. Estas realidades, junto con la proyección del precio de los hidrocarburos en los mercados globales, nos muestra la necesidad de un debate más allá de un proyecto gasífero; el que por su importancia sin embargo, requiere mantener una continua vigilancia de la sociedad civil en el Perú. El conocimiento generado de las experiencias y el análisis de los beneficios y costos del proyecto Camisea, debieran dar como resultado, un adecuado proceso de debate para el planeamiento energético que requiere el desarrollo sostenible del país.

Bibliografía

APECO, DAR y otros

2007 Comunicado "Por una política de inversión informada e inclusiva: El Ministerio de Energía y Minas – MINEM y PERUPETRO S.A. deben detener las políticas de inversión que atentan contra la Conservación de la Biodiversidad y los Derechos Humanos". Diario La República del 19 de Abril del 2007. Lima.

Barandiarán A., Gamboa C. & Cueto V.

2007 "Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales -DAR. Lima.

Campodónico H.

2008 "Camisea, Chile y el Estado Inexistente". Diario La República. 06 de febrero del 2008. Lima.

CEPLAN
2009 "Plan Operativo Institucional – POI 2009 del Centro Nacional para el Planeamiento Estratégico – CEPLAN para el ejercicio fiscal 2009". Lima.

Colectivo de Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos
2007 "Pronunciamiento sobre la Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Reservas Territoriales y Áreas Naturales Protegidas". Lima.

Defensoría del Pueblo
2007 Informe No. 009-2007-DP/ASPMA.CN "Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana". Lima.

Gamboa C.
2007 "Informe Legal Superposición de Lotes de Hidrocarburos en el Perú". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Lima.

Gamboa C. & Da Roit G.
2007 Informe Legal "Superposición Irregular de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales Existentes". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Lima.

Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora de Derechos Humanos
2008 Pronunciamiento "Nuevo Reglamento no respeta derechos de los Pueblos Indígenas". Lima.

Jefatura del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA
2007 Oficio No. 879-2007- INRENA-J-IANP. Lima.

Ministerio de Energía y Minas
"Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004 – 2006". Lima

Ministerio de Energía y Minas
"Plan Estratégico Institucional 2004 – 2006". Lima.

Ministerio de Energía y Minas
2002 "Lineamientos de Política de Largo Plazo para el Sector Energía. Documento de Trabajo". Lima

Ministerio de Energía y Minas
2007 Informe "Situación del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles al 22 de Octubre".

Sagasti F.
2004 Power Point sobre "Planeamiento Estratégico para el Desarrollo: Enfoque y Metodología". Curso sobre Gerencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

POLITICA, AMBIENTE Y LA INSUSTENTABILIDAD DE LA MINERIA EN CHILE

*Mauricio Folchi**

En años recientes, la industria del cobre en Chile ha experimentado un proceso de transformación y crecimiento espectacular, que le ha merecido el sobrenombre de «boom minero ». En Chile, se produce hoy el doble de cobre que en 1994, cuatro veces más que hace veinte años, y diez veces más de lo que se producía en los años cincuenta.

Este aumento de la producción se debe, en parte, a la expansión de los yacimientos «históricos» de propiedad pública, pero, sobre todo, a la proliferación de nuevos y enormes proyectos mineros de propiedad privada, y en su mayoría, extranjera, que han sido posibles gracias a un nuevo arreglo institucional construido a partir de 1974, que abrió las puertas a la inversión extranjera y ofreció facilidades y garantías a los consorcios transnacionales para instalarse en el país.

Chile, un paraíso minero

Un hecho que puede destacarse como «paradójico» en el régimen ultraliberal de Pinochet (1973-1989) es que, en medio del masivo proceso de privatización de las empresas públicas efectuado, la empresa nacional del cobre (CODELCO) permaneciera en manos del Estado. La explicación que se ha dado para esta «excepción» nacional-desarro-

* M. Folchi es historiador, integrante del Departamento de Ciencias Históricas de la Universidad de Chile. Secciones reproducidas, con algunas modificaciones, y con permiso del autor, de "La insustentabilidad del boom minero chileno: política y medio ambiente, 1983-2003", publicado originalmente en Ecología Política No 26, 2003.

llista es, en primer lugar, que esta empresa era la principal generadora de divisas para el país, imprescindibles para poder cumplir con los acreedores. Otra razón, fue que desde 1976, gracias a la Ley Reservada Nº 13.196, el 10% de las ventas del cobre van directamente al presupuesto de las Fuerzas Armadas. No obstante, este pequeño desapego al dogma liberal fue más que compensado con el nuevo marco institucional que dejó instalado, mediante un paquete de leyes para la minería del cobre: el «Estatuto de Inversión Extranjera» (1974), la Nueva Ley de Concesiones Mineras (1982) y el Nuevo Código de Minería (1983), en los que se siguió a rajatabla los lineamientos neoliberales. Véase Piñera (2002).

¿Cómo se les abrió camino? Estableciendo un marco de garantías y facilidades funcionales al objetivo de atraer la inversión extranjera directa, entre las que se cuenta la no existencia de impuestos especiales. El tema del aporte al fisco de la 'gran minería' tiene una historia que conviene mencionar brevemente. Entre 1904 y 1951 el Estado Chileno prácticamente no participó de los beneficios obtenidos por la gran minería del cobre. Éstos quedaron exclusivamente en manos de las empresas norteamericanas que explotaban los yacimientos. A partir de ese año, en que se establece una participación del 20% en la producción, la situación se fue revirtiendo progresivamente hasta que, en 1971, por una enmienda constitucional que contó con el respaldo de todos los partidos políticos presentes en el Congreso Nacional, se expropiaron (o «nacionalizaron») estas empresas.

Al igual que en Zimbabwe, Namibia, El Congo y Marruecos, en Chile no existe un régimen tributario especial para las empresas extractivas, los llamados *royalties*, un impuesto especial que deben pagar las empresas que extraen recursos no renovables, como compensación por la reducción (o depreciación) del capital natural disponible que su actividad supone. Las empresas mineras se encuentran sujetas a las mismas normas fiscales que cualquier otro negocio, más el pago de las patentes correspondientes a sus concesiones, de precios inofensivos. De los siete principales países exportadores de cobre, sólo Chile y Perú eximen de este pago a las empresas (un análisis más exhaustivo obligaría a revisar

la carga tributaria efectiva total sobre las empresas mineras de cada país).

El ministro de minería de la dictadura que definió esta política, fue muy explícito respecto de la justificación de esta política: "A Chile le conviene una explotación minera acelerada por la enorme magnitud de sus recursos. Le conviene hacerlo a la brevedad porque lo que hoy es riqueza, mañana bien puede no serlo" (tomado de Fermandois, 1999: 8). Bajo la influencia de esa idea, se explica la asombrosa continuidad existente entre la política minera de la dictadura y la de los gobiernos democráticos.

La consecuencia directa de este proceso de apertura es un hecho sin precedentes. En la actualidad, la "Gran Minería" de propiedad pública convive (y compite) con una "Gran Minería" privada (nacional y extranjera), que ha venido creciendo de manera sostenida durante los últimos 20 años, hasta sobrepasarla. En 1990, la producción privada de cobre equivalía a una quinta parte de la producción de las empresas públicas (CODELCO y ENAMI) y participaba con casi un 17% de la producción nacional. En la actualidad, los papeles se han invertido. Es la producción pública la que equivale a un poco más de la mitad de la producción privada, la que representa a su vez, el 65% de la producción total del país.

En consideración a que no existen royalties y al hecho que la mayor parte de la producción nacional de cobre sea de propiedad extranjera, la política minera del país ha sido frontalmente cuestionada por un sector de intelectuales y políticos progresistas, para quienes Chile se ha convertido en lo que al tema minero respecta, poco menos que en una república bananera (la expresión no es textual). En resumen, califican lo ocurrido con la industria del cobre como un fenómeno de «desnacionalización» de la principal riqueza chilena (véase Vera, 1994, Caputo, 1996, Alcayata, 1999, Lavandero 1999, y Farías 2002).

Por último, cabe destacar otra característica extravagante del boom minero chileno, y que es la convivencia entre el sector público, el

empresariado y las compañías extranjeras, que se ha planteado en términos sorprendentemente fraternos. En lo que constituye un hecho inédito en la historia de la minería del cobre en Chile, en 1998 las diecisiete más grandes empresas mineras que operan en el país constituyeron una asociación gremial para defender sus intereses: el "Consejo Minero", que agrupa a compañías públicas y privadas, de capitales extranjeros y nacionales. Analizado en clave política, este hecho cobra relevancia, pues refleja la consecuencia política del boom minero. El primer efecto del boom es que la importancia de esta industria en la economía nacional se haya acentuado. Y el segundo, derivado de la forma en que éste se planteó (inversión privada y sobre todo extranjera), ha sido la promoción y "empoderamiento" de un nuevo actor: los grandes mineros privados (incluidas las empresas transnacionales), que ha irrumpido en la arena política como un actor gravitante, defensor del axioma "las reglas del juego tienen que ser estables". Todo esto introduce cambios importantes en la gobernabilidad del sector minero, y específicamente, en la gobernabilidad ambiental del mismo, que deben tenerse en cuenta.

La insustentabilidad del boom minero

A partir de esta expansión de la actividad productiva podría inferirse, mecánicamente, que los mismos problemas ambientales directos e indirectos que provocó tradicionalmente la gran minería, ahora se han extendido por el territorio e incrementado proporcionalmente al incremento de las faenas extractivas. Esto no ha sido así, debido a tres razones.

Primero, el "boom minero" ha coincidido con el nacimiento de una política ambiental, impulsada por los gobiernos democráticos (desde 1990), que ha establecido un marco de regulación para la actividad minera y comenzado a fiscalizar sus procesos y a aplicar sanciones cuando ha sido necesario. En segundo lugar, la expansión de las actividades extractivas en Chile ha coincidido con una tendencia en la minería metálica mundial al desarrollo de nuevas tecnologías, más eficientes y más limpias. Por último, y a diferencia de lo que ocurría vein-

te años atrás, no todo el cobre extraído en Chile es procesado por completo, es decir, que la expansión de las actividades contaminantes de beneficio (concentración, fundición y refino) no ha sido directamente proporcional al aumento de las faenas extractivas, y por lo tanto, los impactos ambientales tampoco.

Todo ello ha impedido que el desarrollo explosivo de las actividades mineras en Chile haya desembocado en una catástrofe ecológica de una magnitud equivalente a su expansión, y que los daños ambientales que se producen en la actualidad sean menos generalizados y queden menos impunes que en el pasado (otros análisis sobre los efectos ambientales del boom minero chileno son Pagani, 1994, Lagos, 1997, Borregard et al., 1999, Lagos et al., 2002, Padilla, 2002).

Política y regulación ambiental en el sector minero

En Chile existe legislación ambiental aplicable a la minería desde 1916. La situación comenzó a cambiar de manera decisiva con el restablecimiento del régimen democrático, a partir de 1990. En junio de ese año se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), dos años más tarde, se presentó al Congreso el proyecto de ley sobre "Bases Generales sobre el Medio Ambiente", que fue finalmente aprobado en marzo de 1994. En 1997 se promulgó el "Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental", con lo que se completó el sistema normativo para la minería y demás actividades productivas del país. A partir de entonces, ningún proyecto vinculado a la actividad minera puede iniciarse sin contar con la aprobación de un *Estudio de Impacto Ambiental* (se establece una diferencia según tipo de proyectos y sector involucrado. Algunos de ellos deben presentar un "Estudio de Impacto Ambiental", otros sólo una "Declaración de Impacto Ambiental") por parte de la autoridad competente, en el que se expliciten «las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente» (Ley 19.300, artículo 12, letra e).

De acuerdo a estos hitos, el establecimiento de una regulación ambiental sobre la actividad minera en el país se puede dividir en tres

fases. Hay un primer período, relativamente largo, que podemos llamar de *incubación* (1963-1990), que comprende los dos últimos gobiernos del período "nacionaldesarrollista" (incluido el gobierno socialista) y la Dictadura Militar, durante el cual la ciudadanía, algunos Ministerios y los tribunales ordinarios, fueron los que marcaron la pauta hacia la protección ambiental, apoyándose en algunas normas dispersas de higiene o salubridad vegetal, y más tarde, en la propia Constitución (de 1980). A partir de la creación de la CONAMA se abre una fase de *transición* (1990-1999) —que coincide con la transición política e institucional del país— en la que se manifiesta la voluntad política de elaborar un marco de regulación ambiental, y al mismo tiempo se abre un espacio para la negociación y ajuste respecto de la nueva institucionalidad. Por último, puede distinguirse un período de *consolidación* (desde 1997, hasta la actualidad) que llega con la definición de las últimas normas de calidad ambiental y la expiración de los procesos negociados de modernización ambiental al que se acogen las principales empresas contaminantes, esto es, con el funcionamiento en forma de los marcos reguladores. Estas etapas, aunque son claramente identificables, se superponen entre si.

El período de incubación, 1963-1990

El régimen militar (1973-1990), tuvo un comportamiento contradictorio en relación al tema ambiental. Su adscripción al paradigma neoliberal, lo llevó a convertirse en un gran "desregulador" de la actividad económica, al mismo tiempo que implementaba políticas de crecimiento basadas en la expansión del sector primario-exportador (sector forestal, minería, pesca, etc.). Sectores en los cuales se crearon o agudizaron los problemas ambientales en todas las regiones del país (los trabajos que más profundizan son los de Quiroga, 1994, Quiroga y Van Hauwermeieren, 1996 y Claude, 1997, Silva, 1996, Castro Brignardelo, 1999 y Quiroga, 2001). Pero, por otra parte, el gobierno de Pinochet tuvo «iniciativas ambientalistas», tales como crear un Sistema de Áreas Silvestres Protegidas y suscribir todos los convenios internacionales en materia de protección ambiental que pudo (Silva, 1996). Una de las sorpresas en esta línea, fue que en la nueva Constitución que promul-

gó (1980), se estableció el derecho de todas las personas a "vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y se indicaba que era deber del Estado "velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la reservación de la naturaleza" (Constitución Política, Capítulo III, artículo 19, Nº 8).

La existencia de normas específicas dispersas y en desuso (como la ley de «Sanidad Vegetal» de 1948, o el Decreto Supremo Nº144, de 1961, del Ministerio de Salud), más este mandato constitucional, permitió que los conflictos planteados entre el sector minero y algunas comunidades afectas por la contaminación, terminaran en resoluciones judiciales que forzaron a estas empresas a adoptar medidas de control ambiental, con anterioridad a la creación de la CONAMA. Entre ellas estaban las dos empresas públicas del cobre: CODELCO y ENAMI y la única fundición privada que había sobrevivido desde principios del siglo XX (Fundición de Chagres).

Otra fuerza que interviene en el reconocimiento del problema ambiental en las operaciones mineras en Chile es el contexto internacional. Estos años coinciden, a nivel mundial, con el giro de las actividades mineras hacia el desarrollo de procesos más eficientes y más limpios, de lo cual, en Chile, existía plena conciencia, y al mismo tiempo, cierta preocupación. Los expertos chilenos, planteaban a mediados de los setenta que:

Los problemas de contaminación han estado promoviendo a nivel mundial las investigaciones sobre nuevos procesos y los reemplazos de algunas fundiciones tradicionales por fundiciones con equipos modernos. Las leyes de contaminación en todo país desarrollado han llegado a un máximo de estrictez. En nuestro país no se ha dictado una legislación específica, pero el Servicio Nacional de Salud tiene algunas herramientas legales como para intervenir en determinadas circunstancias (Zauschquevich y Sutulov, 1975: 206).

Cuando las compañías mineras de Japón, Canadá y EE UU debieron hacerse cargo de sus problemas de contaminación y tuvieron

que modificar sus procesos de extracción y beneficio, en Chile existía plena conciencia de que ello estaba ocurriendo.

En consecuencia, no es admisible atribuir el retraso en la adopción de medidas de control ambiental en Chile al "desconocimiento" del problema (véase, Sutulov et al., 1978: 235-242). Ya en el programa oficial del Ministerio de Minería del año 1982, se fijó la tarea de "determinar las bases de correlación de los efectos de las actividades mineras en la salud humana y en el sistema ecológico" (Moraga, 1982: 49). El estudio se realizó, no obstante, no se derivaron de él las medidas correctoras que planteaba. Además de esto, las empresas extranjeras que se instalan en Chile a mediados de los ochenta, y que provenían de países donde las políticas de regulación ambiental ya se habían consolidado, y que, por lo tanto, habían adoptado tales políticas y prácticas como propias, desarrollan sus actividades en el país con los mismos cuidados que lo hacían en sus países de origen. Con lo cual, se les puede considerar las pioneras (Lagos et al., 2002).

En esta coyuntura de conflictos internos y de una tendencia internacional hacia la modernización ambiental, en Chile comienza a identificarse un «discurso ambiental minero» que, más tarde, se transformaría en la política ambiental del sector en la que terminarían aunados: los expertos, las autoridades mineras y los empresarios.

Tempranamente (mediados de los setenta), los expertos chilenos reconocían la necesidad de "tomar medidas» respecto de los problemas de contaminación, pero sólo para los «nuevos proyectos". Estas medidas debían aplicarse sobre todo para proteger los lugares de trabajo y el perímetro de las propias faenas, para lo cual se estimaba como aspectos decisivos «la ubicación de la fundición y chimenea y la altura de esta última» (Zauschquevich y Sutulov, 1975: 206). Respecto de la contaminación zonal, es decir, la que afecta a los habitantes de las centros urbanos próximos y a las áreas agrícolas circundantes, se sostenía que las medidas anticontaminación debían aplicarse teniendo en cuenta la «disparidad ecológica» del país. Así, éstas deberían plantearse como una exigencia estricta sólo a los planteles ubicados en la zona central

del país; con flexibilidad en las zonas interiores (Cordillera de los Andes) y, en ningún caso, se justificaría imponer medidas de control a los planteles de la zona norte, ya que:

Tanto Chuquicamata como Potrerillos, por estar en zonas desérticas y lejos de centros urbanos de mayor importancia, no presentan problemas de contaminación atmosférica (Zauschquevich y Sutulov, 1975: 204).

Otro argumento que comienza a aparecer en este momento y en el que luego se insistiría bastante, es la idea de que no se podía olvidar que Chile era un «país subdesarrollado» y que la modernización ambiental era un «lujo» que sólo se podían permitir los países desarrollados, cuyas empresas estaban en condiciones de llevar a cabo las reformas tecnológicas exigidas, justamente, gracias a haber experimentado un largo proceso de desarrollo a expensas de cierto deterioro del ambiente. Por lo tanto, sería absurdo, o por lo menos anticipado, que los países que todavía no alcanzaran un nivel de desarrollo equiparable, como era el caso de Chile, hicieran el mismo esfuerzo.

El fenómeno interesante es cómo el discurso ambiental minero de estos años, poco a poco, se transforma en la política del sector. Los intereses mineros pedían una legislación moderada, pues, en caso contrario, las empresas del sector no estarían en condiciones (ni disposición) de cumplir.

El período de transición, 1990-1999

Durante los años ochenta se consolidó el movimiento ecologista chileno, hermanado, por una parte, con las fuerzas políticas de oposición a la dictadura (que a partir de 1990 se hicieron cargo del gobierno), y por otra, con la comunidad científica ambiental que se iba afianzando en las universidades. En ese concierto, el retorno a la democracia implicó un compromiso ineludible con el establecimiento de una política ambiental en el país. Las palabras del Ministro de Minería del primer gobierno democrático son ilustrativas al respecto.

El diseño de una política global sobre medio ambiente requiere, además de una voluntad política, una voluntad ambiental decidida. Esa voluntad ha sido demostrada claramente por el gobierno, trayendo a la luz pública el problema de la contaminación [...]. Hemos actuado de cara a la comunidad y a la opinión pública, sacando el velo a aquello que todos conocíamos, pero que se ocultó por muchos años. Sabíamos que no sería una tarea fácil pero decidimos abordarla con valentía (Discurso del Ministro de Minería, J. Hamilton, en la inauguración de la Red de Monitoreo ENAMI-Ventanas, 10 de abril de 1992).

Al retornar la democracia existía el compromiso y la voluntad política de contener los procesos de degradación ambiental, pero ello había de hacerse de acuerdo a las reglas del juego del sistema democrático, es decir, respetando la voz y el peso político de los intereses mineros. Así, el período 1990- 1999, puede considerarse una etapa de transición de la regulación ambiental, en la que se comenzaron a aplicar de manera flexible los primeros controles y se sometió a discusión y negociación política la legislación que se establecería en el país, con la participación (formal o no) de los diversos actores implicados.

La Asociación Gremial del sector (SONAMI), planteaba, hacia 1992, que la única forma de conseguir que las empresas «se comprometieran lealmente en la aplicación de normas ambientales» era que estas normas fueran «realistas» y que se establecieran «plazos razonables» para su aplicación. ("Políticas ambientales y países en desarrollo", El Mercurio, Santiago, 09/10/1992, p. A2.) Cuando la autoridad clausuró por primera vez una actividad minera por consideraciones ambientales (febrero de 1993), la asociación gremial reaccionó con indignación, acusando al gobierno de una «animosidad antiempresarial» y de estar bajo la influencia de «grupos de presión escondidos detrás de las organizaciones ecologistas»; exigió la revocación de la medida y que se sancionara a los funcionarios que habían impulsado la clausura. ("Clausura de mina 'La Campana' revela ánimo antiempresarial", El Mercurio, Santiago, 16/02/1993, p. B1.)

La empresa pública del Cobre (CODELCO), por su parte planteaba que: “Chile no se puede dar el lujo de aplicar restricciones ambientales similares a las de los países industrializados sin afectar de forma negativa los recursos requeridos para atender sus urgentes necesidades sociales y sin provocar una pérdida de competitividad de sus operaciones, que haría peligrar las bases de su subsistencia” (Gerardo Muñoz, Director de Control Ambiental de CODELCO; véase Muñoz, 1993).

La autoridad minera, por su parte, coincidentemente con estas ideas de moderación, afirmaba que: “El diseño de políticas ambientales requiere, para ser eficaz, una normativa realista y posible de cumplir. Poco sacaremos si la norma aparece como muy buena en teoría, pero imposible de llevar a la práctica” (Discurso del Ministro de Minería, J. Hamilton, inauguración de la Red de Monitoreo ENAMI-Ventanas, 10 de abril de 1992).

Ése fue el clima en el que se desarrolló el proceso de formulación de la regulación ambiental, que tomó cinco años, desde la presentación del Proyecto de Ley sobre Bases del Medio Ambiente (1992), hasta la promulgación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (1997).

Siguiendo la lógica de ocupar una «posición de liderazgo» en el tema ambiental y evitar el riesgo que implicaría la adopción de una posición más pasiva o defensiva, todos los proyectos mineros inaugurados en ese período (1992-1997) se sometieron voluntariamente a evaluaciones de impacto ambiental, lo cual significó que en todos ellos se contemplaran medidas de mitigación de sus impactos y prevención de incidentes que pudieran representar algún riesgo para el medio ambiente. En este escenario, la minería cumplió un rol que no se puede desconocer: del monto total de inversiones sometidas a Estudios de Impacto Ambiental, los proyectos mineros representaron el 44%. En el período en el que este trámite era ya obligatorio (a partir de 1997), la representación alcanzó el 39%, lo que sitúa al sector minero en el primer lugar, en relación a los montos de inversión sometidos a escrutinio ambiental.

La estrategia de tomar posiciones de «avanzada» rindió buenos frutos: se ganó el respaldo del Ejecutivo. El gobierno valora sobremanera todas las acciones desarrolladas por el sector minero para incorporar la dimensión ambiental en sus actividades. Al asumir una posición de liderazgo en materia de protección del medio ambiente, el sector minero actúa con realismo y decisión al anticiparse a un proceso de carácter mundial que aún no está completamente consolidado en Chile [...] proyecta una imagen seria y responsable de la industria frente a la ciudadanía (Discurso del Ministro de Minería, J. Hamilton sobre Balance de la Gestión Ambiental en el Sector Minero, Universidad Católica, Santiago, 16 de mayo de 1991).

Como era el deseo de los intereses mineros, la política ambiental sobre el sector ofreció un trato distinto a los nuevos proyectos mineros que a los antiguos. La promulgación de una ley de Bases del Medio Ambiente (1992-94), en la que se penaliza a quien "culposa o dolosamente cause daño ambiental" (Ley 19.300, Art. 51) definido éste como: "toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes" (77 Ley 19.300, Art. 2º) significaba, virtualmente, ilegalizar a las empresas contaminantes.

Algunas de éstas no reaccionaron oportunamente al nuevo escenario y fueron forzadas a hacerlo hasta llegar a ser clausuradas. Este es el caso de la "Compañía Explotadora de Minas", cuyo yacimiento de cobre ubicado en el cerro La Campana, al interior de un área silvestre protegida fue clausurado por el Gobierno por razones de riesgo ambiental en febrero de 1993. Otras firmas tuvieron el tino (o el privilegio) de negociar con la autoridad los términos de su transición ambiental. Para estos efectos, la Ley estableció la obligatoriedad (u oportunidad) de formular "Planes de Descontaminación", una fórmula de nombre engañoso, pues no compromete acciones de restauración ni reparación, sino de reducción las emisiones contaminantes, en las zonas calificadas como «saturadas ». De acuerdo a esto, entre 1991 y 1997, las cinco plantas de fundición y refino de cobre de propiedad estatal fueron declaradas zonas saturadas de contaminación por SO2,

arsénico y material particulado (pm10), y acto seguido, elaboraron "Planes de Descontaminación" (iniciados entre 1993 y 1999) de acuerdo a los cuales se reducirían progresivamente sus emisiones contaminantes, hasta cumplir —en un plazo de consenso— con las normas de calidad del aire establecidas.

En general, estos planes se han venido ejecutando con éxito. Las inversiones y cambios técnicos comprometidos se llevaron a efecto y los distintos planteles fueron reduciendo sus emisiones hasta cumplir con las normas progresivas fijadas *ad hoc*. La única excepción ha sido la Fundición de Chuquicamata, que ha incumplido en dos oportunidades los plazos fijados para cumplir la norma.

Con todo, es justo reconocer a lo largo de estos años, efectivamente se ha conseguido una reducción significativa de las emisiones de gases contaminantes en el conjunto del sector, tanto en términos absolutos (toneladas métricas de SO_2 liberadas a la atmósfera) como relativos (como proporción de la producción de cobre) (véase Sánchez y Castro 2002; Lagos, Lehuedé y Andía 2001, y Álvarez 2002). Ahora bien, no debe olvidarse de que el problema de la contaminación atmosférica, no es el único que genera esta actividad.

El período de consolidación, 1997-2003

Transcurridos ya más de diez años desde que se iniciara el proceso de conformación de un marco de regulación ambiental para la actividad minera, no cabe duda de que éste se encuentra ampliamente aceptado. En la actualidad, no hay ningún actor que ponga en duda la necesidad de que este marco exista y se respete. Ahora bien, la legislación ambiental desarrollada hasta 1997 estableció compromisos genéricos. A partir de entonces, ha sido necesario fijar con exactitud los valores y estándares de calidad, tarea a la cual la CONAMA ha estado dedicada durante los últimos años. Como resultado de ese trabajo, durante 1998 se dictó la norma definitiva que regula las emisiones de anhídrido sulfuroso y arsénico (Decreto Supremo Nº59 y Nº165, 1998), que son las dos sustancias contaminantes típicas de las fundiciones de cobre.

Con estas normas se puede considerar que la regulación está completa en cuanto a este problema. Respecto de la larga lista de problemas ambientales que suscitan las actividades mineras, respecto de los cuales no se han establecido ni estándares ni planes vinculantes, se abre una gran interrogante, y algunos permanecen en «tierra de nadie».

Respecto del conjunto de problemas ambientales de la minería, sobre los cuales aún no hay una legislación específica la solución de los mismos se ha encausado por otra vía: el acuerdo de caballeros, bautizados con el nombre de «acuerdos de producción limpia», que se definen como un: "[…] instrumento de política ambiental que, sobre la base de un convenio celebrado entre la industria y la autoridad pública competente, o sobre la base de una declaración unilateral de la industria, persigue lograr objetivos ambientales concretos" ("Acuerdos de Producción Limpia: Conceptos y Alcances", Comité Público-Privado de Producción Limpia, noviembre de 1998).

Estos acuerdos entre la autoridad (el ejecutivo, más los organismos sectoriales), las empresas y otros actores involucrados, entre los que no se cuentan las asociaciones de base ni los afectados, tienen carácter voluntario, pero incorporan un sistema de monitoreo y control. Así, estas iniciativas vendrían a promover la adopción y aplicación de medidas eficaces que se anticipan a la legislación.

El objetivo explícito de este tipo de acuerdos es: Generar y consolidar una masa crítica de actores públicos y privados que produzcan en forma limpia y promuevan el uso de esta estrategia, con el fin de minimizar la contaminación y aumentar la competitividad de las empresas ("Chile: país que produce limpio. Política nacional de fomento a la producción limpia, 2001-2005", Consejo Nacional de Producción Limpia, 7 de julio de 2001).

En noviembre del año 2000, fue firmado el "Acuerdo Marco de Producción Limpia, Sector Gran Minería", entre el gobierno (con todas su reparticiones y oficinas involucradas) y las empresas afiliadas al Consejo Minero (16 empresas) cuyo objetivo era: "[…] aplicar una

estrategia ambiental preventiva en los procesos, productos, servicios y organización del trabajo, relacionados con la empresa, para aumentar su eficiencia y competitividad, previniendo la generación de residuos en la fuente y reduciendo el riesgo sobre la población y el medio ambiente" ("Acuerdo Marco de Producción Limpia, Sector Gran Minería", Ministerios de Economía, Minería y Energía, noviembre de 2000).

Al cabo de dos años de trabajo, el comité técnico creado al efecto ofreció sus primeros resultados, cuatro Manuales Técnicos y dos Guías Metodológicas, que permitirían, de acuerdo a la comisión, una gestión ambiental preactiva de parte de las empresas mineras, y al mismo tiempo, proporcionaría los elementos técnicos que facilitarán la labor de fiscalización a los organismos públicos.

Sistemas tecnológicos y calidad ambiental

Los impactos y problemas ambientales derivados de las operaciones de beneficio del cobre varían mucho de un proyecto a otro, dependiendo, en primer lugar, del tipo de mineral a procesar (sulfuros u óxidos de cobre) de cuál sea el grado de tratamiento metalúrgico a los que sea sometido dicho mineral (que puede ser depurado hasta conseguir entre un 30% y un 99,99% de cobre fino), y del tipo de tecnología empleada (*flotación*, *lixiviación*, *biolixiviación*, *fundición a mata*, *extracción por solventes*, *electrobtención*, etc.), pues las hay más y menos contaminantes, y más o menos intensivas en uso de otros recursos y de energía.

El boom minero también ha acarreado cambios importantes en este sentido. En la actualidad, sólo el 53% del total de cobre extraído en Chile es refinado, es decir, procesado por completo, el resto sólo llega a la fase pirometalúrgica (*fundición a mata* y *conversión)* o a la fase anterior de *concentración.*

La expansión producida durante los últimos 20 años, en términos absolutos, no ha afectado al *cobre blister*, que es el producto del pro-

ceso de *fundición a mata*, sino a los *refinados* y *graneles* (concentrados y otros productos), y en términos relativos, sobre todo a los graneles, que corresponden al tipo de producto que menos generación de residuos supone —y también al que menor valor añadido genera. Entre los productos refinados, por su parte, los productos de procesos tradicionales (cátodos electrolíticos y cátodos refinados a fuego) representan sólo un 20% más que hace diez años, en cambio, los productos de nuevas tecnologías, los llamados "Cátodos SX-EW" -del inglés solvent extraction- electro winning (extracción por solventes-electro obtención)- representan hoy once veces más que en 1991 y comprenden el 51,5% de la producción de cobre refinado. La importancia de este cambio radica en que en la producción de estos Cátodos SX-EW se consume hasta una cuarta parte de agua que lo consumen los procesos tradicionales, y se emite un volumen de gases contaminantes considerablemente menor, pues se salta el proceso de fundición. (Figueroa et al., 1996: 80)

Un buen ejemplo de la importancia de variable tecnológica en la estimación del impacto ambiental del boom de la minería del cobre es el caso del proyecto minero "El Abra" (propiedad de Phelps Dodge Corp. y CODELCO), en operaciones desde 1996. Esta planta tiene un sistema de producción en circuito cerrado, con el cual asegura conseguir un nivel cero de contaminación. Otro ejemplo lo constituye el proyecto "Quebrada Blanca" (propiedad de Aur Resources, Canadá y Sociedad Minera Pudahuel, en operaciones desde 1994), que, al igual que "El Abra", figura entre las principales empresas mineras del país, y que obtiene el metal mediante *biolixiviación*, tecnología que, a diferencia de los procesos de concentración y lixiviación tradicionales, no genera relaves, y que tiene un bajo consumo de energía y de agua.

Los fallos de la gestión ambiental en el sector minero

Si bien es cierto que el sector minero ha protagonizado un proceso de modernización ambiental efectivo y que, comparativamente, sus avances han sido mayores que los conseguidos en otros sectores (como la industria forestal, los transportes y la agroindustria), los

hechos indican que tanto el marco normativo, como la aplicación del mismo, es decir, la política ambiental efectiva, al igual que el desempeño ambiental de las empresas (tanto privadas como públicas), ya sea por falta de fiscalización o de incentivos, no ha sido suficiente para resolver definitivamente los problemas ambientales de la minería del cobre. Los incidentes de daño ambiental se siguen suscitando constantemente.

La mina de cobre El Abra, en diciembre de 1997, sufrió un derrame de ácido sulfúrico en su planta de lixiviación que contaminó el río Loa. En abril de 2002 el incidente se repitió, pero con mayor gravedad; en agosto del mismo año, la empresa sufrió el derrame de una solución de refino. Como consecuencia de estas infracciones, la compañía fue multada con un poco más de 80 mil US$, en agosto de 2002.

En octubre de 1997, a consecuencia de seísmo, varios tranques de relaves ubicados en las proximidades de la localidad de Illapel y cuenca del río Elqui sufrieron derrumbes de importancia, que causaron gran alarma a la población al contaminar las aguas de varios ríos y esteros. En agosto de 1999, un derrame de relaves desde una planta de concentración de la empresa Cobrex SA. contaminó el embalse de agua Lautaro, cerca de Copiapó. La misma empresa ha contaminado con sus relaves en reiteradas ocasiones el río Elqui, lo cual le significó, a fines del 2002, la revocación de su permiso ambiental. En julio de 2002, la Compañía Minera Los Pelambres, recibió una multa de 12 mil dólares por el vertido de concentrados de cobre, ocasionado por la ruptura del ducto a través del cual éstos son trasladados a 120 km. de distancia. La Compañía Minera «Portezuelo», que opera una planta de lixiviación en las cercanías de Illapel, fue objeto de una investigación sumaria y sanciones a raíz de dos incidentes de vertido de residuos líquidos al estero Aucó, durante abril y junio de 2002. En noviembre de 2002, la fundición Altonorte, la única planta de refinación levantada durante el boom (1993), de propiedad de la empresa canadiense Norada, fue sancionada con 18 mil dólares de multa por excederse en sus emisiones de anhídrido Sulfuroso. A principios de octubre de 2003, uno de los depósitos de relaves de la mina Cerro Negro, una mediana empresa en acti-

vidad desde 1945, que ya había sufrido un accidente idéntico en 1965, sufrió una fractura, con el consiguiente derrame de 50 mil toneladas de lodos tóxicos que contaminaron los cursos de agua de la localidad agraria de Guayacán.

En el sector público, también se han reiterado estos problemas. En agosto de 1998, en la División Andina (CODELCO) escaparon concentrados de cobre hasta el Río Blanco. Y en junio del 2000, la misma división, sufrió un derrame de 5.280 metros cúbicos de relaves que contaminaron cursos de agua y ocasionaron la muerte del ganado de los agricultores vecinos en la quebrada El Maitén. A principios de 1998, la mina El Teniente (CODELCO), se derramaron al río Coya mil toneladas de concentrado de cobre durante catorce días. En agosto de 2001, esta misma división de CODELCO derramó 26.000 litros de ácido sulfúrico al mismo río. Según ha reconocido la propia empresa pública, en el período 1994-1999, se contabilizaron trece 'infracciones ambientales' (incumplimiento de las normas) y 45 el año 2001. En febrero de 2002, una fuga de anhídrido sulfuroso intoxicó a 33 trabajadores en El Teniente. En noviembre de 2002, en dos oportunidades consecutivas, la rotura de cañerías provocó el derrame de relaves en la división Chuquicamata que formaron una laguna de tres kilómetros lineales que, según la empresa, «no provocaron daño ecológico alguno».

Además de estos problemas que se producen directamente en las labores mineras, hay que considerar los daños ambientales que se generan por los accidentes de las operaciones de transporte y embarque de sustancias peligrosas que son demandadas o generadas por las actividades mineras, tales como fugas o derrames por el volcado de camiones, cuya frecuencia se va acentuando en las regiones mineras durante los últimos años.

Las respuestas sociales a los impactos ambientales del boom minero

Hemos dicho que la legislación ambiental es incompleta y que, por falta de fiscalización o disuasión, los incidentes de daño ambiental se siguen produciendo permanentemente. Cabe preguntarse entonces, cómo ha reaccionado la sociedad civil frente a esto.

En el caso de los proyectos mineros implementados en Chile durante los últimos años, los conflictos de este tipo, si bien, son mucho más abundantes que durante las etapas históricas anteriores. Al año 2001, por ejemplo, había 15 comunidades en conflicto con proyectos mineros (Padilla 2002: 15). La explicación de esto es que la mayor parte de las faenas de explotación se realizan en zonas deshabitadas, con lo cual, los impactos ambientales que puedan tener alguna respuesta social se reducen a las actividades beneficio del mineral, que se desarrollan en zonas pobladas (de hecho, la norma de emisiones se ajusta a la proximidad de la población). En segundo lugar, y como ya hemos destacado, la política ambiental impide que los nuevos proyectos (a diferencia de lo que ocurría en el pasado) tengan procesos que provoquen daños sobre el medio ambiente de manera ostensible y permanente, con lo cual, los episodios de contaminación son sucesos relativamente esporádicos y accidentales y, por lo tanto, la resiliencia social frente a los mismos, más larga. En tercer lugar, las empresas (privadas y públicas) comienzan a implementar una política sistemática de "cooperación" con su entorno social, que les garantiza la lealtad y comprensión de éste frente a situaciones de este tipo, con lo cual, la propensión a reaccionar en contra de las compañías no es espacialmente aguda.

A pesar de esto, en estos años ha habido casos de conflictividad ambiental en torno a las actividades mineras, que dan algunas luces respecto de las imperfecciones del sistema —en cuanto a los criterios vigentes para aprobar los proyectos, como a la fiscalización de los mismos— que merecen ser destacados:

a) Traslado de ácido sulfúrico desde la "Fundición Caletones" de "El Teniente" (CODELCO) al puerto de San Antonio (1997-1998). Por la propia imposición de un plan de reducción de emisiones de anhídrido sulfuroso, la empresa comenzó a capturar los gases en forma de ácido sulfúrico, que sería exportado por el puerto de San Antonio. Las comunidades emplazadas entre ambos puntos se opusieron a que éste fuera trasladado en camiones, por el riesgo que ello implicaba, y obli-

garon a la empresa pública a implementar un sistema más seguro (camino especial y estación de transferencia).

b) Planta de tratamiento de concentrados de cobre en la localidad de "Los Vilos", cuarta región (1996-1998). El proyecto minero "Los Pelambres" contemplaba el procesamiento de concentrados de cobre en una planta vecina a la localidad de pescadores de "Los Vilos". En principio, los habitantes se opusieron a la construcción de la planta por los riesgos de contaminación que implicaba para la bahía. Finalmente, la empresa firmó un "acuerdo de cooperación" con la comunidad, la que declinó su oposición al proyecto (ver Mayorga, 2000).

c) Pilas de lixiviación en Andacollo, cuarta región (1997-2002). La empresa minera "Carmen de Andacollo", subsidiaria de la firma canadiense Aur Ressaurce Inc., practica el tratamiento de sus minerales por el método de 'lixiviación en pilas' que consiste en regar con ácido sulfúrico el mineral apilado. La planta se encuentra a menos de 200 metros de la localidad de Chepiquilla, cuyos pobladores han denunciado los problemas suscitados por la filtración y dispersión de esta sustancia tóxica, y han llegado a presentar una denuncia ante tribunales internacionales contra la autoridad ambiental chilena que autorizó en 1995 el funcionamiento de la planta con este sistema (véase Corvalán, 1999).

d) Terminal minero en Caleta Coloso (1990-1997). La compañía minera La Escondida, en operaciones desde 1991, construyó una planta de secado y embarque de concentrados en la caleta Coloso. El traslado de los concentrados húmedos se hace por medio de un ducto de 170 kilómetros de longitud desde la mina hasta el litoral. Una vez extraída el agua, éstos se embarcan y el agua se descarga en el mar. Los habitantes y pescadores de la localidad protestaron por el polvillo que se liberaba en las maniobras de carga y por el vertido de agua de desecho al mar. Finalmente, la empresa accedió a las demandas de los habitantes del lugar y modificó sus sistemas para solucionar estos problemas (por ejemplo Padilla, 2000).

e) Tranque de relaves de la Minera "Los Pelambres" (2000-2002). Esta compañía minera, en operaciones desde 1999, ha intensificado su producción de cobre, con el consiguiente incremento en la producción de relaves. Como consecuencia de ello, ha colmado prematuramente el tranque de relaves autorizado por la autoridad ambiental (Tranque "Los Quillayes"). A partir de diciembre de 2000, ha intentado conseguir la autorización para construir nuevos tranque de relaves, pero se ha encontrado con la oposición decidida de las comunidades potencialmente afectadas (Ver Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, OLCA www.relca.net/oca).

f) Tranque de relaves de la Minera "Las Juntas" en Ovalle (2000-2001). Esta empresa, que venía funcionando desde hace varios años, utilizaba un sistema de acopio de relaves muy defectuoso, provocando constantes episodios de contaminación en el estero San Miguel. Las comunidades agrícolas afectas iniciaron acciones ante las autoridades que terminaron dándoles la razón y decretaron la clausura del tranque de relaves colapsado. Finalmente, la empresa se declaró en quiebra y abandonó el establecimiento sin ningún plan de manejo de los desechos mineros (Ibídem).

Por otra parte, los conflictos ambientales ocurridos durante los últimos doce años, vienen a demostrar que la definición técnico-política de los estándares ambientales no siempre coincide con la definición social de los mismos, y que la regulación ambiental aún tiene vacíos, es decir, que todavía hay aspectos no regulados taxativamente, tales como la disputa por recursos/insumos a nivel local (agua o suelo) o los impactos indirectos y remotos que puedan generar los proyectos mineros. Estas cuestiones todavía están en el terreno de la acción colectiva.

Síntesis y conclusiones

La espectacular expansión de la producción minera ocurrida durante los últimos veinte años en Chile es el resultado de la combinación de dos factores: la excepcional dotación del subsuelo chileno y el aumento de la demanda mundial de cobre. Pero el factor decisivo que

hizo posible el *boom minero*, fue la voluntad política de los últimos gobiernos del país que han creado o mantenido un marco institucional favorable al desarrollo de nuevos proyectos extractivos de gran escala.

El boom minero no sólo ha supuesto el incremento de los volúmenes de producción, también ha repercutido en una transformación del sector, en el que hoy, las empresas públicas representan una cuota muy reducida de la producción «chilena» del cobre, mientras la mayor parte de ésta es controlada por manos privadas, y sobre todo, por los grandes consorcios transnacionales del sector: BHP Billiton, Mitsubishi, Falconbridge, Anglo-American, Placer Dome, Outokumpu, etc. Estas transformaciones, interpretadas en clave política, se expresan en una redistribución del "poder minero", que ha sido gravitante en la definición (o redefinición) de las políticas sobre el sector.

La lógica del proyecto expansionista, fraguado a comienzos de los ochenta es que, ante el riesgo de una cercana obsolescencia, había que intensificar la explotación del recurso en el presente —hasta agotarlo si fuera necesario— y obtener con ello la mayor renta posible. Tal proyecto no podía ser asumido por las empresas públicas del cobre, con lo cual era imprescindible abrir la puerta a las compañías extranjeras interesadas en invertir en Chile. Para conseguir que ello ocurriera, la presión fiscal, la regulación ambiental y las demás reglas del juego debían ser relativamente atractivas para estas empresas, pero al mismo tiempo (y en condiciones de no discriminación), debían permitir la supervivencia de la empresa pública (CODELCO), que en este modelo, viene a ser la única que genera ingresos sustantivos (e irrenunciables) para el fisco. El proyecto ha tenido los resultados deseados: se extrae cobre en volúmenes sin precedentes y CODELCO sigue siendo un pilar del ingreso fiscal.

Este ciclo de expansión ha coincidido —afortunadamente— con la puesta en vigor de una incipiente política ambiental, (en sintonía con una tendencia en la minería metálica mundial orientada al desarrollo de nuevas tecnologías, más eficientes y más limpias) que ha promovido cambios técnicos e institucionales que han impedido que el boom

minero haya desembocado en una catástrofe ecológica de proporciones, y que ha conseguido que los daños ambientales que se generan en la actualidad sean menos generalizados y queden menos impunes que en el pasado.

No obstante, la política ambiental sobre las actividades mineras tuvo que someterse a la política minera general, y, conforme a ella, ajustarse a ciertos requisitos: moderación, gradualismo y flexibilidad. Estos principios han primado, en primer lugar, con las propias empresas públicas, que pudieron hacer una modernización ambiental paulatina para cumplir con unos estándares de calidad ambiental menos exigentes que los que existen en EE UU, Canadá o Japón. Aun así, como hemos visto, en diez años la fundición de Chuquicamata ha sido incapaz de reducir satisfactoriamente sus emisiones contaminantes. En este caso, la autoridad tenía sólo dos opciones: obligarla a reducir su producción (en un 30% aproximadamente), para reducir así el volumen de emisiones, o ampliar el plazo de incumplimiento de la norma; naturalmente, optó por lo segundo. Con el sector privado ha ocurrido algo similar. Cuando la empresa canadiense Norada fue sancionada (en noviembre de 2002) por incumplir la norma de emisión de SO2, en lugar de corregir sus procesos y reforzar sus medidas de control, aseguró que el origen del problema era meteorológico y no técnico, y que, por lo tanto, lo que correspondía hacer era "revisar la norma" (Medidas tras daño ambiental, El Mercurio de Antofagasta, 16/11/2002, pág A8). La política ambiental minera está supeditada a un interés superior: dar buen cobijo a las inversiones extranjeras y permitir que las empresas públicas les sigan el paso.

La actitud general que ha definido el gobierno es la de: «promover y apoyar herramientas a partir de procesos de autorregulación de la industria y propuestas de compromisos voluntarios entre las empresas, la comunidad y el Estado», es decir, cuidarse de no ahogar ni ahuyentar la inversión con malos modales y procurar, al mismo tiempo, desmovilizar a las comunidades afectadas por los daños ambientales que provoca la minería (Discurso del ministro de Minería, señor Alfonso Dulanto, en la Jornada de Finalización de las Actividades del Acuerdo

Marco de Producción Limpia sector Gran Minería, Santiago, 09/12/2002. [www.minmineria.cl - Archivo de Prensa]).

La apuesta chilena fue arriesgada, quizá innecesariamente radical, pero a la hora de resumir, por lo menos en sus objetivos de corto plazo, ha sido exitosa. Las reglas del juego ya están definidas y sería políticamente muy improbable que éstas sean modificadas desde arriba. Sólo queda esperar que la sociedad civil pueda implicarse e introducir correcciones en el esquema vigente, para ampliar la cobertura de la política minera hacia los aspectos sociales y ambientales que aún están postergados, y conseguir así una minería realmente sustentable.

Bibliografía

Aguilar, X.
2001 Cuantificación de los principales recursos minerales de Chile, 1985-2000, Banco Central de Chile- SERNAGEOMIN, Santiago de Chile.

Álvarez Campillay, V.
2002 "Hacia indicadores de desarrollo sustentable para el sector minero (1ª etapa)", en R. Villas Bôas y C. Beinhoff (eds.), Indicadores de Sostenibilidad para la Industria Extractiva Mineral, pp. 297-312, CYTED/IMAAC/UNIDO, Carajás, Brasil.

Barbard, F.
1999 Metal-mining royalties around the world, Subcommittee on Energy & Mineral Resources, U.S. House of Representatives, Golden, Colorado.

Blanco, H.; V. Torres; B. Bustos; C. Echavarría y G. Lagos
2001 La minería y el desarrollo sustentable en Chile. ¿Qué piensan los diversos actores? Ambiente y Desarrollo XVII (4): 1-17.

Borregard, N. y A. Dufrey
2002 Environmental effects of foreign investment versus domestic investment in the mining sector in Latin-America, OECD Global Forum on International Investment, Conference on Foreign Direct Investment and the Environment. Lessons to be Learned from the Mining Sector, Paris, 7-8 febrero de 2002.

Borregaard, N., G. Volpi, H. Blanco, F. Wautiez y A. Matte-Baker
1999 Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources. A Case Study on Chile's Mining Sector, Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra.

CAPP
2000 Estado del Medio Ambiente en Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Caputo Leiva, O.
1996 La sobreproducción mundial de cobre creada por Chile. Su impacto en la economía nacional. Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

Castro, C. y L. Brignardello
1999 El estado del medio ambiente en Chile, Estudios Geográficos, vol. LX (234): 139-155, Madrid.

Corvalán, M.
1999 Pilas de discordia. Proyecto Andacollo de cobre. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile.

Cuadra, W.
1989 «La exploración minera y el Medio Ambiente. Experiencias y perspectiva de Shell Chile», Actas del 3er Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, CIPMA, Concepción, pp. 343-351.

Farías, R.
2002 El cobre chileno. Los nuevos caminos de la usurpación, Serie IPE Nº3, Fundación Terram, Santiago de Chile.

Fermandois, J.
1999 ¿Qué hacer con CODELCO? El cobre en Chile, 1973-1998. III Encuentro Argentino Chileno de Estudios Históricos, Buenos Aires, 15-17 de abril de 1999.

Figueroa, E. et al.
1996 "Sustentabilidad ambiental del sector exportador chileno", en O. Sunkel (ed.) Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno, pp. 47-86, CAPP-Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Gana, J.
1990 Transferencia y generación de tecnología en la minería chilena: reflexiones de política, CESCO, Santiago de Chile.

Ibáñez, C.
2002 Minera Disputada de las Condes: el despojo a un país de sus riquezas básicas. Análisis de Políticas Públicas, Nº14, Fundación Terram, Santiago de Chile.

Lagos, G.
1997 Developing national mining policies in Chile: 1974-96. Resources Policy 23 (1-2): 51-69.
Lagos, G., H. Blanco, V. Torres y B. Bustos
2002 "Minería, minerales y desarrollo sustentable en Chile", en MMSD América del Sur, Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur, pp. 341-440.
Lagos, G., J.M. Lehuedé y M. Andía
2001 Sulfur dioxide abatement costs and compliance with health-based standards: the case of copper smelters. Resources Policy 27(3): 147–155.
Lavandero, J.
1999 La quimera del cobre, Alegría y Asociados editores, Santiago de Chile.
Mayorga, P.
2000 «Los Pelambres. El gigante de dos cabezas», en El pecado de la participación ciudadana, pp. 43-56, Santiago de Chile. MMSD América del Sur, Equipo (2002), Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur, CIPMA-IDRCIIPM, International Institute for Environmental and Development, Santiago de Chile.
Moraga C, J.
1982 Bases preliminares para un estudio de correlación de los efectos de las actividades mineras en la calidad ambiental de la agricultura, DIPROREN, Santiago de Chile.
Muñoz, G.
1993 «Protección del medio ambiente y desarrollo productivo. El caso de CODELCO», en R. Días Albónico, M.T. Infante y S. Pimentel (Comps.), El Medio Ambiente en la Minería, pp. 239-246, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
Padilla, C. (Ed.)
2000a El pecado de la participación ciudadana. Conflictos ambientales en Chile, Observatorio Latinoamericano de conflictos ambientales, Santiago de Chile.
Padilla, C.
2000b Insustentabilidad de la minería en Chile: tres casos a destacar, En Padilla, (Ed.) El pecado de la participación ciudadana, pp. 135-148, Santiago de Chile.

Padilla, C.
2002 Minería en Chile: conflictos ambientales emergentes. El camino de la recuperación de los derechos. Ponencia presentada en la conferencia Canadian Mining Companies in Latin America: Community Rights and Corporate Responsibility, CERLAC y Mining Watch, 9-11 de mayo de 2002, Toronto, Canadá.

Pagani, J.
1994 C. Huepe, A. M. Ibacache y J. Solari. «Efectos Ambientales Derivados de la Actividad Minera en Chile», en CONAMA, Perfil Ambiental de Chile, pp. 395-415, Santiago de Chile.

Piñera, J.
2002 «El cascabel a la minería: la ley constitucional minera», conferencia dictada en las Quintas Jornadas de Derecho Minero, Universidad Católica de Chile, 28 de octubre de 2002.

Quiroga, R.
2001 Crecimiento económico, exclusión social e insustentabilidad ecológica: el caso de Chile, 1974-1999. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales 7(1): 161-179.

Quiroga, R. (ed.)
1994 El tigre sin selva. Consecuencias Ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile.

Quiroga, R. y S. Van Hauwemeieren
1996 Globalización e insustentabilidad. Una mirada desde la Economía Ecológica, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile.

Sánchez Albavera, F.; G. Ortiz y N. Moussa
1999 Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura Nº1, Santiago de Chile.

Sánchez, M. y S. H. Castro
2002 "Abatement Technology and Pollution Prevention in the Chilean Copper Industry", en V International Conference Metallurgy, Refractories and Environment, pp. 329-337, Technical University of Kosice, Eslovaquia.

Silva, E.
1997 Democracy, Market Economics, and Environmental Policy in Chile. Journal of Interamerican Studies and World Affairs 38(4): 1-33.

Sutulov, A.
1984 El cobre y sus subproductos en el medio ambiente chileno. Ambiente y Desarrollo 1(1): 153-156, Santiago de Chile.
Sutulov, A., L. Blanco y M. Weisser
1978 Del cobre y nuestro desafío, Centro de Investigación Minera y Metalúrgica (CIMM), Santiago de Chile.
Vera Valenzuela, M.
1994 El cobre en el centro de la política, Ediciones CESOC, Santiago de Chile.
VV AA
1997 Encuentro internacional de comunidades afectadas por la actividad minera», Ecología Política, Nº 14, pp. 65-86.
Zauschquevich, A. y A. Sutulov
1975 El cobre chileno. Corporación del Cobre, Santiago de Chile.

Siglas y abreviaturas utilizadas: CONAMA, Comisión Nacional del Medio Ambiente; COREMA, Comisión Regional del Medio Ambiente; CODELCO, Corporación del Cobre; ENAMI, Empresa Nacional de Minería; SONAMI, Sociedad Nacional de Minería; COCHILCO, Comisión Chilena del Cobre; CESCO, Centro de Estudios del Cobre y la Minería, IEDM, Inversión Extranjera Directa Materializada; BMM, Biblioteca del Ministerio de Minería (Santiago de Chile).

CONTRADICCIONES EN LAS POLITICAS ENERGETICAS DE BOLIVIA BAJO EL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (MAS)

*CEDLA**

La industrialización no es el norte de la política del MAS

Se presenta un análisis de los tres documentos marco de la política energética nacional promovida por el MAS (Movimiento al Socialismo) en Bolivia. Se examinan la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, el Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución Política del Estado en vigencia, concluyéndose que no se ha logrado articular una propuesta viable de política energética en el país.

Se continúa apostando al mantenimiento del patrón primario exportador para generar los excedentes necesarios, dejando de lado la industrialización como un simple enunciado y postergando, una vez más, la transformación estructural de nuestra economía.

Los documentos oficiales de política energética del MAS reducen el rol del sector energético a un simple generador de excedentes, ignorando su naturaleza, características e importancia para la economía y la calidad de vida de la población.

---

* CEDLA es s una asociación civil privada sin fines de lucro, con sede en la ciudad de La Paz (Bolivia), y que trabaja en áreas como políticas energéticas, desarrollo rural, condiciones laborales y procesos productivos. El presente texto es reproducido con permiso de CEDLA, y está basado con algunas ediciones, en el documento del Observattorio Boliviano de Industrias Extractivas – OBIE, Boletín El Observador Nº 7, Julio de 2009.

A partir de esa premisa, se construye una propuesta de política energética que separa a los sectores de electricidad e hidrocarburos, ignora el rol de las energías renovables y la eficiencia energética y fortalece el rol primario exportador de Bolivia. Es decir, no existe una propuesta de cumplimiento de los objetivos generales de política energética, como son la eficiencia en la oferta y uso de energía, diversificación de fuentes de energía, disminución de impactos ambientales, seguridad energética, disminución de costos y disponibilidad de energéticos para las familias de menores ingresos en las circunstancias particulares económicas, geográficas, naturales y sociales del país.

Las ambigüedades, contradicciones y confusiones existentes en la política energética del MAS, ocultan a la opinión pública, la continuidad de la política implantada por los gobiernos neoliberales, quedando en discurso aquello de la prioridad del mercado interno, la industrialización de los hidrocarburos, la ampliación de la cobertura de los servicios básicos, el cambio de la matriz energética, la soberanía, independencia y la eficiencia energética. También se ignora la satisfacción de las necesidades de energía de la población rural, a la que el MAS dice representar.

Este artículo analiza los principales documentos oficiales del MAS relacionados con la política energética como la nueva Constitución Política del Estado (CPE), promulgada el 7 de febrero de 2009; el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (PND)[1], y la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, de septiembre de 2008.

Confusiones conceptuales

La energía puede asumir distintas formas, por ejemplo química, mecánica, lumínica, térmica, y también eléctrica. Es decir, la electrici-

1 Se analiza las dos versiones del Plan Nacional de Desarrollo: la de junio de 2006 y la que, con algunas modificaciones del anterior, fue aprobada por Decreto Supremo Nº 29272 de 12 de septiembre de 2007.

dad no es más que una de las formas que puede asumir la energía. Reducir el sector energético a la electricidad es, por tanto, un error conceptual.[2] Los tres documentos analizados se refieren sólo a electricidad en los subtítulos llamados "energía".

Los hidrocarburos también son energéticos (elementos capaces de generar capacidad para realizar trabajo) y por tanto debieran ser incluidos en el acápite referido a energía. Es decir, el sector energético de la economía incluye hidrocarburos, electricidad, aprovechamiento directo de energía solar, biomasa, y en general la producción y el consumo de todas las formas de energía.

Una segunda confusión es la que aparece en la pág. 91 del PND[3], cuando textualmente indica "el sector estratégico está conformado por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales. Tienen en

---

2 En la CPE, el capítulo tercero se refiere a hidrocarburos y el capítulo sexto trata de energía.

3 a) "Los sectores estratégicos están integrados por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales". (PND, D.S. 29272, 4.1).
b) "Los lineamientos estratégicos en el PND para el sector hidrocarburos, en su carácter de sector estratégico son los siguientes: i) Recuperar y consolidar la propiedad y el control de los hidrocarburos, ii) exploración, explotación e incremento del potencial hidrocarburífero nacional, iii) industrializar los recursos hidrocarburíferos para generar valor agregado y iv) garantizar la seguridad energética nacional y consolidar al país como centro energético regional" (PND, Decreto Supremo Nº 29272, 4.4.1).
c) "Los lineamientos estratégicos en el PND para el sector eléctrico, en su carácter de sector estratégico, son las siguientes: i) Desarrollar la infraestructura eléctrica para atender las necesidades internas y generar excedentes con la exportación de electricidad, ii) incrementar la cobertura del servicio eléctrico en el área urbana y rural, para lograr la universalización del servicio de electricidad, iii) soberanía e independencia energética, iv) consolidar la participación del Estado en el desarrollo de la industria eléctrica con soberanía y equidad social" (PND, Decreto Supremo Nº 29272, 4.4.3).

común que son recursos naturales".[4] Es decir, para los autores del PND la electricidad es un recurso natural. Las formas en las que se puede apreciar la electricidad en forma natural son escasas, como los rayos, que son descargas eléctricas directas sobre la superficie de la tierra. La electricidad que se consume en los hogares y en los procesos productivos se obtiene de la transformación de otras fuentes de energía (por ejemplo, radiación solar, gas natural, etc.), y en ese sentido implica un proceso de transformación, por lo que no puede ser considerada como un recurso natural.

¿Generadores de excedente o sectores estratégicos?

El PND reduce los sectores estratégicos de hidrocarburos y electricidad a generadores de excedentes.[5] La generación de excedentes no puede ser el objetivo principal de la política energética. Reducir al sector energético a ese papel, conlleva ignorar su rol fundamental: la provisión sostenible de energía.

Generalmente los objetivos de una política energética son: i) eficiencia en la oferta de energía; ii) eficiencia en el uso de energía; iii), diversificación de fuentes de energía; iv) disminución de impactos ambientales; v) seguridad energética y; vi) costo y disponibilidad de energéticos para las familias de menores ingresos.

La discusión se centra en las maneras más adecuadas de lograr estos objetivos, que difieren entre países según su nivel de desarrollo, nivel de pobreza, distribución del ingreso, disponibilidad de fuentes de

4 Según la CPE, "son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electro-magnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento" (Art. 348. I.).

5 "La idea central es que, a partir de sus excedentes, los sectores estratégicos además de reinvertir, provean recursos a los sectores generadores de ingresos y empleo para contribuir a diversificar la economía y el desarrollo social" (PND, Decreto Supremo Nº 29272, 4.1).

energía primaria, condiciones naturales y geográficas, entre otras. Ese es el tema crucial que el PND ignora cuando reduce al sector energético al papel de "generador de excedentes"; lo que debía haber incorporado son maneras de alcanzar esos objetivos, en las circunstancias particulares de Bolivia.

La definición del rol del sector energético como simple generador de excedentes no sólo que es un error conceptual, sino que garantiza la reproducción del patrón de producción primario exportador, específicamente, en lo que a energéticos se refiere. En este aspecto fundamental, no existe diferencia entre la política económica del gobierno del MAS, propuesta en el PND, y la de los gobiernos anteriores. Se está apostando al mantenimiento de las exportaciones de materias primas (energéticos no transformados) para generar los excedentes necesarios para el funcionamiento de los otros sectores y la industrialización aparece como mero enunciado.

¿Cambio del patrón de acumulación primario exportador?

El PND indica que "para el 2015, en el país se habrá configurado un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integral basado en la constitución de una nueva matriz productiva con productos y servicios con mayor valor agregado, sustentada en la industrialización de nuestros recursos naturales, en la cualificación del potencial humano y en un desarrollo sectorial y regional equilibrado y articulado".

Este cambio de patrón se limita a incorporar mayor valor agregado, en tanto que la diversificación de la matriz productiva no pretende modificar el patrón primario exportador que prevalece en el país, asentado en el sector productor de materias primas; de modo que en la conexión con el mercado internacional prevalece el capital transnacional y la realización de la plusvalía se da en el mercado mundial.

Industrialización de los hidrocarburos… ¡en el discurso!

La industrialización de hidrocarburos como uno de los ejes de la política energética está repetida en varios artículos de la CPE. Son fines

y funciones esenciales del Estado, dice, "promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización" (CPE, Art. 9.6). Se la menciona como una de las funciones del Estado en la economía (CPE, Art. 316-6), como una prioridad de las políticas económicas (CPE, Art. 319.I) y como una prioridad del Estado (CPE, Art. 355).

La industrialización de los recursos naturales no renovables es de "necesidad pública y utilidad pública" (CPE, Art. 356); y también para superar la dependencia de la exportación de materias primas (CPE, Art. 311.3).

Es competencia de los gobiernos subnacionales (CPE, Art. 300 y Art. 302), departamentales (CPE, Art. 300.I.33) y municipales autónomos (CPE. Art. 302.I.43) participar en empresas que industrialicen hidrocarburos.

Según la CPE, la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH),[6] bajo tuición del ministerio del ramo y de YPFB, "será responsable de ejecutar, en representación del Estado y dentro del territorio nacional, la industrialización de los hidrocarburos" (CPE, Art. 363.I). Pero YPFB "podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta" para la ejecución de las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos. En estas asociaciones o sociedades, YPFB contará obligatoriamente con una participación accionaria no menor al cincuenta y uno por ciento del total del capital social" (CPE, Art. 363.II). Pero la EBIH no existe aún, a pesar de que el D.S. 29511 de 9 de abril de 2008 establece 60 días para que YPFB la constituya, y de que el Art. 363 de la CPE ya la incluye.

---

6 "La Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) es una empresa autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo tuición del ministerio del ramo y de YPFB, que actúa en el marco de la política estatal de hidrocarburos.

La CPE establece también que “los procesos de industrialización se realizarán con preferencia en el lugar de origen de la producción y crearán condiciones que favorezcan la competitividad en el mercado interno e internacional” (CPE, Art. 355.III).

La Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (EBH) contempla las siguientes acciones para ejecutar la política de industrialización:

i) crear la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos,
ii) generar las condiciones para el desarrollo de la industria petroquímica (materias primas en condiciones oportunas y competitivas; soporte de infraestructura industrial y de servicios; estímulos a la participación de los capitales privados nacionales e internacionales; apoyo en la participación en los mercados de exportación; incentivos para la productividad y la competitividad, y programas de asistencia tecnológica y de apoyo a la innovación),
iii) promover y estimular la participación de la inversión pública o privada (nacional o internacional) en la industria petroquímica;
iv) Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) y la EBIH mantendrán un banco de proyectos,
v) identificar las acciones pertinentes para lograr la extracción y separación o fraccionamiento de líquidos (no es industrialización) del gas natural,
vi) seleccionar proyectos de la industria de los fertilizantes,
vii) coordinar con todas las universidades públicas, asociaciones profesionales y empresariales, y las instituciones educativas vinculadas al sector para la preparación de programas de ejecución conjunta a nivel nacional que conduzcan a la formación de recursos humanos en diferentes niveles (EBH, 335-336).

Como se puede notar, a pesar de la insistencia en mencionar la industrialización de los hidrocarburos como una de las medidas más importantes, los hechos muestran que no pasa de ser un enunciado,

que revela que la industrialización no es el norte de la política hidrocarburífera del MAS.

Soberanía energética, ¿es posible?

Según el artículo 360 de la CPE, la soberanía energética será garantizada por el Estado. La primera pregunta que surge es ¿cuál es el concepto de soberanía energética? La segunda interrogante es la posibilidad real que tendría Bolivia de alcanzar una soberanía energética en un contexto en el que cada vez más se depende de los energéticos importados.[7] Se debe cuestionar si existen las condiciones para garantizar la soberanía energética y además si es conveniente conceptualmente plantearlo como un propósito.

Independencia energética

En el PND se plantea "desarrollar fuentes de energías renovables que garanticen la independencia energética, para lo cual se propone la implementación de programas y proyectos que permitan la independencia energética y el desarrollo e investigación en energías alternativas (hidroelectricidad, geotérmica, biodiesel, biomasa, fotovoltaica, eólica, etc.). Asimismo, la interconexión de sistemas aislados, la reducción de costos a productores, contribución a la balanza comercial y TGN y menor impacto al medio ambiente con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (CO2)" (PND, p. 112).

En el PND, dentro de las políticas para el logro de los objetivos en el sector eléctrico, se introduce el tema de la independencia energética, lo cual es inconsistente porque la energía no solamente se suscribe al sector eléctrico.

Para conseguir la "independencia energética" del país se proponen tres programas, referidos a la evaluación del potencial hidroeléc-

7 Por ejemplo, aproximadamente el 40% del diesel oil que se consume en el país es importado.

trico y eólico del país y el programa de generación geotérmica, que permitirá implementar un proyecto piloto en Laguna Colorada que podría aportar 120 MW de potencia al Sistema Integrado Nacional (PND, 113).

Si entendemos "independencia energética" como autosuficiencia en la provisión de energéticos (que todos los energéticos que se consumen se producen en el país), entonces ¿cuál es la relación con el desarrollo de las energías renovables? Evidentemente, el desarrollo de las energías renovables puede contribuir a lograr la independencia energética, pero se trata de una manera de lograr el objetivo, no la única y en el caso de Bolivia no es la más apropiada, por lo menos en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, el desarrollo de energías alternativas es deseable por motivos diferentes, como por ejemplo mejorar el desempeño ambiental del sector energético, razón por la que los países industrializados se han esforzado en mejorar su participación, logrando tasas importantes de crecimiento en la oferta energética mundial en los últimos años. La consecuencia de esta confusión de conceptos es la imposibilidad de cumplir con el objetivo planteado: lograr la independencia energética.

En todo caso, considerando que el energético que en mayor volumen se importa es el diesel, cuyos usos principales son el transporte y la maquinaria agroindustrial, las políticas orientadas a lograr la independencia energética podrían reducir ese consumo sustituyéndolo o mejorando la eficiencia energética de los equipos que lo usan. Es decir, las políticas de desarrollo de energías renovables no garantizan (por lo menos en el caso de Bolivia) la independencia energética.

Eficiencia energética

En el PND no se hace ninguna mención a políticas de manejo de demanda de energéticos (para ningún tipo de consumidores) ni visiones de mejora de la eficiencia energética en la cadena productiva ener-

gética ni en el consumo final. Este tema es crucial en un país que tiene una intensidad energética[8] equivalente a casi el doble del promedio latinoamericano (0,57 contra 0,36 TEP - tonelada equivalente de petróleo/mil dólares base 2000)[9], y necesidades energéticas insatisfechas en la mayoría de su población y de su aparato productivo.

El año 2008, el gobierno desarrolló un programa para cambiar focos incandescentes por ahorradores, con resultados aparentemente importantes. Es probable que se sigan ejecutando acciones de esta naturaleza, pero sólo como respuesta a necesidades angustiantes (en este caso la saturación de las líneas de transporte en el Sistema Integrado Nacional y la disminución significativa del margen de reserva de generación) y fuera del contexto de la planificación del conjunto del sector energético, más no como parte de una política global.

Bolivia "centro energético", un proyecto contradictorio

Según la EBH, el objetivo es consolidar a Bolivia como el centro gasífero regional: "Bolivia, en materia energética y específicamente en gas natural, es el mayor exportador de la región y tiene a su alrededor mercados naturales con grandes demandas de energía. El nivel de reservas actuales, la posición geográfica y consecuentemente los precios competitivos a los que podría llegar el gas boliviano a esos mercados, conforman una posición estratégica para incrementar y abastecer a países como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. En este marco, se han suscrito contratos e instrumentos bilaterales e internacionales que, en conjunto, conducirán a la consolidación, ampliación y diversificación de los mercados de gas natural y a posicionar a Bolivia como centro gasífero regional" (EBH, 25).

Por su parte, el PND indica que "a través de la estrategia de autosuficiencia energética y centro energético de la región, el Estado busca-

8 La intensidad energética es la cantidad de energía usada por cada unidad de producto.

9 Fuente: Agencia Internacional de Energía www.iea.org

rá tener una mayor cobertura en el territorio nacional, y desarrollar una red de ductos para cubrir la demanda externa, regional y mundial" (PND, 102).

También se concibe como uno de los objetivos de la política para el sector eléctrico que Bolivia se convierta en el "centro energético de la región". Para ello, se plantea como estrategia "desarrollar la infraestructura para la generación y la transmisión". En ese contexto, se propone desarrollar proyectos de generación y de transmisión, ampliando la cobertura geográfica del Sistema Interconectado Nacional (PND, p. 110).

Al respecto, el PND indica que "en el largo plazo (2011-2015) el Plan busca consolidar los siguientes objetivos y metas: Interconectar el país y exportar electricidad a los países vecinos, consolidando a Bolivia como el centro energético de la región con soberanía y seguridad energética, con mayor participación del Estado en la expansión de la infraestructura eléctrica y en las exportaciones de electricidad. Lograr la universalización del servicio de electricidad en el área urbana y alcanzar una cobertura del 70 por ciento en el área rural, así como el desarrollo de fuentes energéticas renovables para incrementar la oferta de generación y así, garantizar la seguridad energética" (PND. 113).

Sin embargo, en la CPE, los proyectos de electrificación rural aparecen como competencia exclusiva de los gobiernos departamentales (Art. 300.15) y para el caso de las autonomías indígena originario campesinas, dice que podrán ejercer la "electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción" (Art. 304.5).

El PND menciona además que "los proyectos de exportación también utilizarán la hidroelectricidad, diversificando las fuentes energéticas y preservando el gas natural que es un recurso no renovable, para afianzar la soberanía energética, de esta forma, contribuir a mejorar la balanza comercial, generando excedentes, y al desarrollo productivo y social" (p. 110). Los programas que se incluyen son tres: expansión de la generación en el SIN (proyectos: Termoeléctrica Guaracachi,

Termoeléctrica Aranjuez, Termoeléctrica Santa Cruz, Termo-eléctrica Carrasco y Termoeléctrica Cochabamba), expansión de la transmisión en el SIN (proyectos: Línea Caranavi – Trinidad, línea Punutuma – Tarija) y exportación a países vecinos a través de centrales termoeléctricas "para dar valor agregado al gas natural" (proyectos "termoeléctrica Puerto Suárez-Brasil, exportación a la Argentina; Termoeléctrica Puerto Busch-Brasil, exportación a Perú y Chile" (sic, 110 y 111).

Se observan varios problemas en estos planteamientos. Existe una contradicción en la elección sobre la fuente primaria de energía para su transformación en electricidad. Mientras que en un párrafo se menciona que también se usará la hidroelectricidad en los proyectos de exportación para diversificar las fuentes de energía y preservar el gas natural, los proyectos asociados al programa son todos termoeléctricos. No se dice nada sobre la ampliación o construcción de ductos que serían necesarios para atender la demanda adicional de gas natural (por ejemplo, en el caso de la frontera con Brasil), o de las líneas de transmisión eléctrica que debieran construirse para exportar la electricidad si se localizan las termo-eléctricas cerca de los campos de gas. Es decir, o no existirá suficiente capacidad de transporte de gas para alimentar a las termoeléctricas de exportación (si se construyen en las fronteras) o no existirán las líneas para transportar la electricidad si se localizan cerca de los campos. Esto muestra que los proyectos de exportación de gas se oponen a la política de desarrollo incluida en el PND.

En realidad, la exportación como fuente de ingresos fiscales para la inversión es la única política de desarrollo propuesta, con las limitaciones anotadas antes. Pero aquí se habla de exportar y no de utilizar el gas natural para el desarrollo. Este error más bien descubre el verdadero propósito de exportar, donde lo de diversificar es puro cuento.

¿Y el mercado interno?

Tanto en el caso de hidrocarburos como en la generación de energía, se explicita que el mercado interno debe estar garantizado (CPE Art. 367 y 379 respectivamente).

La determinación del precio en el mercado interno es una variable crítica en el sector. Los precios actuales que pagan las termoeléctricas y las distribuidoras de gas natural por redes (en el caso del gas) así como las refinerías (en el caso del petróleo) han sido causa de muchísimas distorsiones en la industria. Por ejemplo, en el caso de las termoeléctricas, este precio ha originado un parque de generación artificialmente térmico, en desmedro de la generación hidroeléctrica. Esto permitiría ventajas a las empresas transnacionales con el objetivo de exportar termoelectricidad, acordes con el cambio de patrón de desarrollo que plantea el MAS, de que "la exportación de la producción excedente incorporará la mayor cantidad de valor agregado".

La EBH propone la determinación del precio en el mercado interno en función del costo de oportunidad del sustituto. Aplica esta metodología al caso del sector eléctrico y propone fijar un precio del gas natural para las termoeléctricas que elimine la diferencia entre los costos variables de las plantas hidroeléctricas y las termoeléctricas. Es decir, propone eliminar cualquier mínimo incentivo a la generación hidroeléctrica, dado el actual mecanismo de determinación de precios en el mercado eléctrico mayorista a través de costos marginales. Esta propuesta va exactamente en la dirección opuesta de la prevista por el PND ("incentivar la generación hidroeléctrica") y de la propia EBH que considera una política del sector que "incentiva la generación eléctrica con energías renovables, preponderantemente hidroenergía…" (EBH. 112), genera tarifas eléctricas artificialmente altas y tiene consecuencias ambientales negativas.

Es más, de aplicarse los precios propuestos por la EBH (EBH. 210), el precio en el punto de fiscalización sería de US$ 0,61/Mpc, menor al costo unitario promedio de producción de gas natural en el país, que es de 0,64 US$/Mpc.[10] Dado que el productor de gas natural

10 "Las capitalizadas en cifras, sector hidrocarburos, Informe", Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, La Paz, 2003. A pesar de que han transcurrido seis años desde ese informe, se estima que los costos no han variado significativamente.

no recibe este precio, sino el 50% (se descuentan regalías, participaciones e IDH), se estructura un subsidio del upstream del sector de hidrocarburos al downstream y a la generación termoeléctrica.

Cambio de la matriz energética

Continuando el PND menciona que "la estrategia referida al mercado interno se enmarca en el cambio de matriz energética, que consistirá en sustituir progresivamente el uso de gasolina, diesel, GLP y otros combustibles contaminantes por el gas natural y sus derivados. Misma que se aboca a tres programas: la masificación de instalaciones de gas natural, que comprende la implementación de redes secundarias; la sustitución de energéticos, que comprende la sustitución de vehículos y otros motores que utilizan gasolina o diesel a gas natural; y la captura de excedentes ambientales, que tiene el objetivo de negociar con la comunidad internacional la certificación de reducción de gases de efecto invernadero" (PND. 102). El PND señala específicamente que "en el período 2006-2011 habremos conseguido el cambio de la matriz energética del 50 por ciento del parque automotor" (PND. 20).

En el caso de la electricidad, se menciona que una de las políticas más importantes será la de incrementar la cobertura eléctrica urbana y rural del país, para lo que se pretende ampliar y densificar las redes eléctricas. El año 2008 se invirtieron aproximadamente Bs 22 millones en proyectos de electrificación rural, a cargo de prefecturas, municipios, y otros.[11] Sin embargo, no existe en el texto del PND ninguna referencia a la manera en que se coordinará la electrificación rural con proyectos de extensión de redes de gas o de biomasa, para atender las necesidades energéticas del área rural de manera integral.

Si se revisa la matriz energética del año 2007 se observa que el principal consumidor de energía es el transporte con 39% del total. Su consumo está compuesto principalmente por diesel oil y gasolina, lo

11 Con base en datos del SISIN y del Capítulo 7.3 del PND.

que indica que la política de sustituir ambos combustibles por gas natural es apropiada.

La biomasa es el principal energético consumido por el sector industrial, y el segundo más usado en el sector residencial, representando 18% del consumo energético. El sector industrial y residencial consume en conjunto 49% del total de energía. Este consumo ocurre fundamentalmente en áreas rurales, donde la ampliación de la cobertura de la distribución de gas natural por redes no ocurrirá por sus altos costos y donde no es posible usar la electricidad como sustituto, también por su costo. El PND propone medidas que no modificarán el problema fundamental de la composición del consumo de los sectores industrial y doméstico.

El año 1996, más del 70% de la población rural boliviana usaba principalmente biomasa como energético, especialmente para cocción de alimentos.[12] El mismo estudio refiere que a esa fecha, sólo 20% de la población rural tenía acceso al GLP. Aún cuando 12 años después no existen datos precisos, se calcula que estos valores no han variado significativamente, sobre todo si se considera que la biomasa representaba el año 2007 un 27% del consumo del sector residencial.[13] El elevado consumo de diesel por parte de la agroindustria tampoco será solucionado con las medidas que propone el PND.

En el caso de los ductos, la EBH presenta un diagnóstico del transporte de hidrocarburos por ductos que se circunscribe a la descripción de las capacidades de los ductos existentes y la proyección de la futura demanda por transporte. Sin embargo, se omiten aspectos críticos del sector, como son la existencia de la tarifa estampilla, el manejo de la cuenta diferida, la falta de inversiones por parte de Transredes, etc.

12 "Encuesta de consumos energéticos domésticos en el área rural. INE-ANCB-ESMAP 1996", citado por Pro-leña, "Apuntes sobre biomasa", para el Diplomado de Energía UASB-SNAP.

13 Balance Energético Nacional 2007

La EBH propone la conclusión de los proyectos Gasoducto al Altiplano (GAA) hasta su fase III, ampliación del Gasoducto Villamontes-Tarija (GVT) y la construcción de Gasoducto Carrasco-Cochabamba (GCC). No se menciona ningún otro proyecto adicional ni relacionado a la industrialización del gas ni a la ampliación de la cobertura geográfica de la distribución de gas natural por redes.

En general, el PND reduce la política de cambio en la matriz energética a: i) sustitución de gasolina, diesel y otros por GNV en vehículos (la sustitución de la matriz energética sólo se refiere a otros hidrocarburos, no a leña, estiércol, etc., en consumo de hogares o de energías más caras en industria); ii) ampliación de la cobertura de distribución de gas natural por redes y; iii) ampliación de la cobertura eléctrica.

Proyección de la producción de gas natural

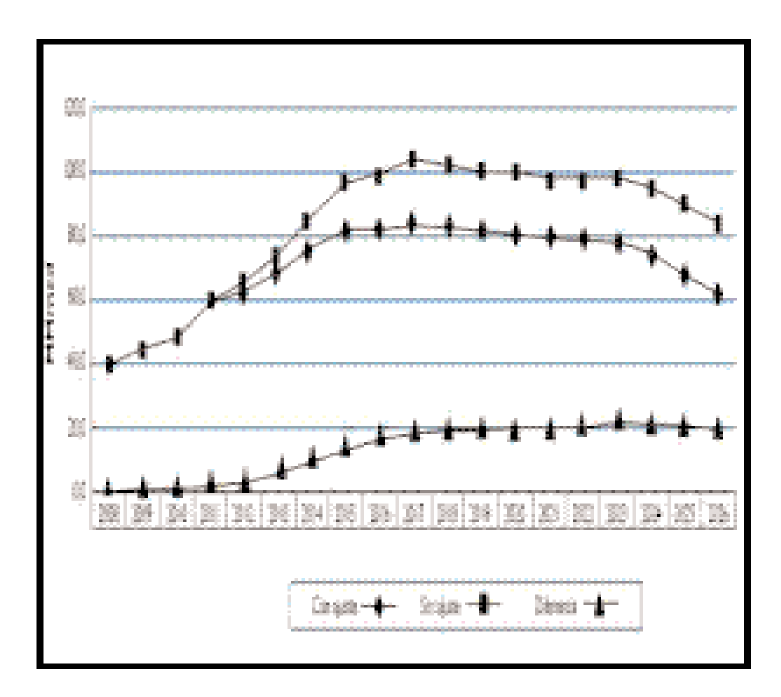
La base de la EBH para la definición de las políticas sectoriales es el balance de producción de gas y petróleo respecto de su demanda. La proyección de la producción de gas natural y petróleo se realiza con base a los planes de desarrollo y los programas de trabajo y presupuesto (PTP).

Se presenta un cuadro que contiene la proyección de la producción de gas natural con base a esa información, que incorpora la producción atribuible a los prospectos exploratorios (EBH. 96). Los prospectos exploratorios tienen un alto riesgo. La EBH incorpora factores de riesgo con el objetivo de incorporar un factor de ajuste a los pronósticos de producciones elaboradas (EBH. 98).

Los factores de riesgo utilizados fueron: 0% para los campos en actual producción, 20% para los megacampos por desarrollar y 40% para los prospectos exploratorios. No existe un argumento técnico que justifique el uso de estos factores de riesgo, más si se considera que la industria trabaja con factores de riesgo muy superiores a ellos. Es decir, existe un subdimensionamiento del riesgo.

Con esos factores de riesgo se ajustaron los volúmenes de gas proyectados y se obtuvo una estimación (EBH. 99). Los datos "con ajuste" y "sin ajuste", son los que muestra el gráfico 1.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración CEDLA con base en la Estrategia de Hidrocarburos.

Sin embargo, y a pesar de los argumentos presentados por la propia EBH cuando realiza el balance de oferta y demanda de gas natural, los volúmenes que utiliza son los que no incluyen el ajuste, los datos que según la misma EBH sobreestiman la producción al no incorporar el riesgo asociado a la actividad petrolera. El resto de la EBH basa sus inversiones y proyecciones en estos valores. Esto no sólo como resultado de un gran error de consistencia interna, sino de una sobreestimación de la producción de gas natural que cuestiona la fiabilidad técnica del resto del documento.

En lo referente a las plantas termoeléctricas mencionadas en el PND, la EBH no las incluye en la proyección de crecimiento del consumo de gas natural (EBH. 108) ni entre los proyectos de transporte de hidrocarburos por ductos. En ese sentido, la EBH es inconsistente con el PND: los proyectos de termoeléctricas para exportación aparecen mencionados sin ningún soporte adicional, como un discurso vacío.

¿Inversión en industrialización?

Tanto en el PND como en la EBH se pueden encontrar inconsistencias y promesas demagógicas a las regiones o poblaciones locales. Así, en el PND se definen tres programas específicos de industrialización de hidrocarburos: termoeléctricas, GTL y petroquímica, que se mencionan y no se desarrollan.[14] Además, existe un proyecto específico referido a ampliación de la refinería Carlos Montenegro, de Sucre. Sin embargo, no se menciona cuándo se iniciará la ejecución de estos proyectos. En el capítulo referido a inversiones del período 2006-2010 (subtítulo 7.3), sólo aparece un título "hidrocarburos" que representa el 2,7%, $USD 188 millones de inversión pública total para el período 2006-2010. Dadas las características del sector y de las inversiones requeridas y planteadas en el propio documento, este monto no contempla ni siquiera el inicio de la ejecución de los proyectos mencionados.

En tanto que en la EBH se proponen tres polos de desarrollo petroquímico: Villamontes (Tarija), Entre Ríos (Cochabamba) y Puerto Suárez (Santa Cruz) (EBH. 317.318). Sin embargo, las inversiones y la identificación de proyectos sólo se hacen para los dos primeros. El proyecto más importante mencionado es el complejo petroquímico de la provincia Gran Chaco, que incluye una planta de amoniaco-urea y otra de etileno-polietilenos, con un presupuesto conjunto para estu-

14 El desarrollo de la petroquímica se lo deja a la ejecución de los convenios con PDVSA (p. 102).

dios de prefactibilidad de $USD. 400 millones en el año 2008. Asimismo se menciona el proyecto de planta de fertilizantes de la provincia Carrasco, cuyo estudio de factibilidad debería estar listo el año 2009.

En lo referente a GTL (industrialización) y LNG (no industrializado), se menciona que se destinarán $USD 30 mil el año 2008 a los estudios de prefactibilidad de plantas de LNG de pequeña escala (pp. 333-334). Esto muestra que no se asigna al tema de la industrialización la importancia que merece, en franca contradicción con el PND, que plantea claramente que plantas de LNG alimentarán las necesidades de gas natural en los departamentos de Beni y Pando; y también con la misma EBH.

La inversión ejecutada en el sector de hidrocarburos en los años 2007 y 2008 fue exclusivamente en construcción, ampliación y mantenimiento de las redes de distribución de gas natural, es decir, no existen inversiones para la industrialización.[15] La inversión presupuestada para el año 2008 en estudios de prefactibilidad de las plantas petroquímicas del Chaco, no se ha ejecutado.

Sobre la propiedad de los recursos naturales

La CPE define que los recursos naturales (hidrocarburos, agua, aire, espectro electromagnético, bosques, biodiversidad, etc.) son de propiedad del pueblo boliviano, y que serán administrados por el Estado (Art. 348 y 349).

"Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano". El Estado "ejerce la propiedad de

15 Fuente: Sistema de Información de la Inversión Pública, (SISIN), disponible en www.vipfe.gov.vbo/ vipfe/Bases_Datos/Sisin/consultas/seleccion.php

toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización”[16] (CPE, 359). Esto puede dar origen a varias confusiones. Por ejemplo, se incluyen los hidrocarburos que provienen de otros procesos de producción, distintos a la explotación de hidrocarburos fósiles (proyectos de combustibles obtenidos a partir de productos agrícolas o de descomposición de desechos sólidos). También, cuando se menciona “comercialización”, puede incluirse la comercialización de derivados de petróleo (gasolina o diesel), y también la de gas natural por redes, dado que tanto la gasolina como el diesel, el GLP, el gas natural y otros son “hidrocarburos” (compuestos orgánicos de carbono e hidrógeno).

“Por ser propiedad social del pueblo boliviano, ninguna persona ni empresa extranjera ni ninguna persona o empresa privada boliviana podrá inscribir la propiedad de los recursos naturales bolivianos en mercados de valores ni los podrá utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad. La anotación y registro de reservas es una atribución exclusiva del Estado.” (CPE, Art. 357). Cabe mencionar que esta restricción no está incluida en los nuevos contratos petroleros.

Participación de los privados

La CPE da vía libre a la participación de la inversión privada en toda la cadena de hidrocarburos y de industrialización (CPE, Art. 351 y Art 363). Además, la Constitución Política del Estado sólo rige para lo venidero y no tiene efecto retroactivo (CPE, Art. 123) y en sus disposiciones transitorias indica la migración de concesiones con reconocimiento de derechos adquiridos en recursos naturales y electricidad: “Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de

16 En este artículo se incorporan los cambios más importantes a la Ley de Hidrocarburos 3058 y que los contenía el Decreto Supremo Nº 28701 de nacionalización.

empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por ley" (CPE, Art. 378).

La CPE determina que el Estado debe "ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía" (Art. 316-3). "El Estado, asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas". "El Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales. Debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país" (Art. 351).

Dice además que "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es una empresa autárquica de derecho público, inembargable, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, en el marco de la política estatal de hidrocarburos. YPFB, bajo tuición del ministerio del ramo y como brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización". "YPFB no podrá transferir sus derechos u obligaciones en ninguna forma o modalidad, tácita o expresa, directa o independiente" (CPE, Art. 361).

Asimismo, instituye la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) como subsidiaria de YPFB con el propósito de ejecutar la industrialización de hidrocarburos (Art. 363-I), y, para ello, podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta (Art. 363-II).

Los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios) –añade el texto constitucional– podrán "participar en empresas de industrialización y comercialización de hidrocarburos en el territorio municipal

en asociación con las entidades nacionales” (CPE, Art. 300.33 y Art. 302.43).

El Estado “podrá suscribir contratos de asociación” para el aprovechamiento de los recursos naturales (Art. 351-II) y “se autoriza a YPFB a suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas” (Art. 362-I).

Aparte de los tipos de contratos mencionados, “YPFB podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos. En estas asociaciones o sociedades, YPFB contará obligatoriamente con una participación accionaria no menor al cincuenta y uno por ciento del total del capital social”, dice (Art. 363-II).

Como se puede ver, tal y como está redactada la CPE están permitidas todas las formas de contratos y asociación con empresas privadas, nacionales o extranjeras. En ninguna parte se prohíbe otras formas de contratación (por ejemplo, contratos de riesgo compartido), por lo que las puertas para la celebración de cualquier tipo de contratos quedan abiertas. En la conformación de asociaciones no existe una restricción a la participación privada, siempre y cuando se mantenga la participación de 51% para YPFB. Si la intención era cerrar las posibilidades a cualquier otra forma de participación privada, la manera de hacerlo era prohibiéndolo explícitamente.

En síntesis, la propiedad de los recursos es estatal, los operadores privados no pueden comercializar la producción y la participación de YPFB debe ser mayor al 51%. Lo que es un contrasentido con la propiedad de la venta de hidrocarburos: por ejemplo, si se constituye una empresa mixta, la propiedad de las ventas o de los ingresos respondería a la participación accionaria y no a la prescripción general de propiedad de los hidrocarburos.

En el sector eléctrico la participación del sector privado es irrestricta. “Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena pro-

ductiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por la ley" (CPE, Art. 378-II).

"Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada" (CPE, Art. 20-II).

Electricidad y gas domiciliario

La CPE indica que toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de electricidad y gas domiciliario. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de estos servicios (CPE, Art. 20). No se debería definir específicamente estos servicios en la CPE y el acceso universal debería ser a la provisión suficiente y eficiente de energía.

No se dice nada sobre la atribución del Estado para proveer al sector rural de electricidad (Ley de Electricidad, Art. 61), dejando a privados el mercado rentable de los centros urbanos. Esto debería haber sido modificado incorporando de manera explícita en la CPE.

Distribución de la renta

En la CPE se establece la distribución equitativa de los beneficios de los recursos naturales (Art. 353), pero se contradice cuando indica que los departamentos productores de hidrocarburos tendrán participación fija de una regalía del 11% de su producción departamental fiscalizada (Art. 368), o cuando dictamina que se "asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (Art. 353).

Conclusiones

La conclusión general del análisis de los tres documentos revisados (CPE, PND y EBH) es que no existe una política energética integral de largo plazo, que pueda adecuarse a las características del país.

La concepción incluida en el PND y ratificada en la EBH, de que el sector energético es sólo generador de excedentes evita la disponibilidad de energía en la economía interna, imposibilita la industrialización de los energéticos y refuerza el patrón primario exportador.

Existe una completa separación de los sectores de hidrocarburos y electricidad en la definición de políticas, lo que rompe la estructura del sector energético e imposibilita su planificación integral.

También se debe remarcar que el PND omite temas cruciales para el caso boliviano, como son la atención integral de las necesidades energéticas del área rural (incluida biomasa), la eficiencia energética, el manejo de la demanda.

Del análisis de la EBH, se desprende que el documento es una recopilación de abundante información estadística, que se basa en una sobreestimación tanto de la oferta como de la demanda de hidrocarburos. Define buenas intenciones para la industrialización de hidrocarburos, las mismas que, a la fecha no han sido llevadas a la práctica ni siquiera en sus aspectos más básicos.

La inconsistencia entre los objetivos y la manera de incorporar los proyectos específicos asoma como una de las mayores contradicciones internas del PND en temas de política energética. Además, entra también en contradicción con la nueva CPE, que tiene a la industrialización de los hidrocarburos como una de las políticas energéticas más importantes del país.

El PND ignora el consumo de biomasa, las políticas de eficiencia energética en el área rural para consumo y sustitución de biomasa. Es decir, se ignora el consumo de energía de la población que el gobierno dice representar.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, ACTORES SOCIALES Y CONFLICTOS

*Anthony Bebbington**

Industrias extractivas, redes de actores y conflictos por la sostenibilidad

El Perú tiene una larga historia de extracción de minerales. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, como resultado de una serie de cambios en los códigos de minería y de tributación —ligados a la implementación más amplia de un modelo neoliberal de manejo económico en el Perú—, la industria minera se ha expandido rápidamente[1]. Según Bury, para el año 2000, tres departamentos del país tenían entre el 30% y el 50% de su territorio bajo denuncios mineros, y otros siete tenían entre el 20% y el 30% en esa misma condición; y en 2007, Cooperación estima que los territorios de 55% de las comunidades campesinas del país se ven afectados por actividades mineras[2].

---

* A. Bebbington es geógrafo, docente en la Universidad de Manchester (Inglaterra) e investigador asociado de CEPES (Perú). El artículo reproduce, con permiso del autor, secciones de su ensayo "La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica", publicado en Debate Agrario (Lima), No 42, 2007.

1 Bridge, Gavin: "Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform", en The Professional Geographer nº 56 (3), pp. 406–421, 2004.

2 Bury, Jeffrey: Mining Mountains: "Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca", en Environment and Planning A nº 37 (2), pp. 221-239, 2005. Echave, José de: "Mining in Peru: Between the Transformation of Conflicts and the Programmatic Challenge". Presentación al taller "Territory, Conflicts and Development in the Andes", Manchester, Inglaterra, 22 de octubre del 2007.

De la mano con el crecimiento de la inversión en industrias extractivas han aparecido niveles de movilización social y conflicto igualmente impactantes[3]. En muchos sentidos, estos conflictos pueden ser entendidos como confrontaciones entre diferentes modelos de sostenibilidad. En un sentido muy simple, las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas manejan un concepto de sostenibilidad de recursos que permite una sustitución sustantiva entre diversas formas de capital, así como cambios significativos en las combinaciones de activos sobre los cuales se construyen los medios de vida rurales (cambios que en esencia forzarían a muchas familias a orientarse a nuevos tipos de vida). Ellos también manejan nociones optimistas acerca de la magnitud en la que capitales particulares pueden ser reducidos antes de trasponer los niveles críticos. Aquellos que se oponen a este desarrollo minero —tanto movimientos locales como redes más amplias de activistas—trabajan con conceptos más fuertes de sostenibilidad, permiten menos sustitución entre capitales y son, de lejos, más conservadores y tienen mayor aversión al riesgo en los tipos de reducción de capital que ellos considerarían aceptables.

Estos conflictos sobre modelos de sostenibilidad han involucrado a un amplio rango de actores que operan a diferentes escalas. De manera bastante similar a la descrita por Tsing[4] encontramos, por un lado, redes que congregan a mineros, inversionistas, bolsas de valores y ministerios de Minería y Economía. Los actores en estas redes buscan denodadamente promover la minería y los modelos de sostenibilidad que esto implica. Argumentan también que las decisiones sobre si la minería debe continuar han de tomarse a escala nacional (antes que local), sobre la base de que la minería es una prioridad nacional. Por supuesto, la sustitución y la reducción de capitales es fácil de aceptar a

3 Defensoría del Pueblo, 2007 *Informe extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú, Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

4 Tsing, Anna: Friction: An Ethnography of Global Connections. Princeton: Princeton University Press, 2004.

este nivel, porque quienes toman las decisiones no experimentan los efectos de las sustituciones en sus propios medios de vida.

Por otro lado se encuentra un rango de activistas de organizaciones de movimientos sociales que operan a diversas escalas y que cuestionan las formas actuales que han asumido los proyectos de extracción minera. Los actores de estas redes exigen desde una minería más responsable hasta la eliminación total de la minería —y estas diferentes opciones reflejan sus respectivas comprensiones sobre la sostenibilidad—. Tales redes congregan a actores internacionales —e.g., Oxfam, Friends of the Earth International, grupos ambientalistas con base en San Francisco, grupos de derechos humanos y de derechos indígenas, y otros—, así como ONG locales y nacionales y organizaciones sociales. Las organizaciones indígenas-campesinas de nivel nacional y regional son también prominentes en estas redes, y tienden a sostener que la tierra y el subsuelo deben ser entendidos como territorio antes que como recursos. Como tales, han señalado crecientemente que estos espacios deben ser manejados para sostener los territorios indígenas antes que con una perspectiva de extracción de capital natural y construcción de otras formas de capital. Por su parte, estas redes tienden a argumentar que las decisiones acerca de las formas de sostenibilidad por ser buscadas deben ser tomadas ya sea a niveles internacionales (donde se encuentra mayor énfasis en la protección del patrimonio común de la humanidad) o a niveles locales (donde la gente se ve afectada directamente por la sustitución y reducción de capital impulsadas por la minería).

En el Perú, durante la última década han interactuado y se han enfrentado variantes de estas redes en un conjunto de proyectos de desarrollo de industrias extractivas. En algunos casos, los enfrentamientos han conducido a una ligera modificación de los efectos de la minería en el manejo de recursos y la formación de capital —por ejemplo, han llevado a que las empresas empiecen a seguir prácticas más cuidadosas de manejo ambiental o programas de responsabilidad social más amplios que invierten tanto en formación de capital humano como en desarrollo de empresas locales—. En otros casos los

enfrentamientos han tenido efectos mucho más significativos en el manejo de recursos rurales.

Experiencias como esta sugieren varios puntos importantes acerca de las formas en las que estas diferentes redes de actores, que se expanden a través de distintas localidades y escalas, influyen en el manejo de recursos. Primero, estas redes contribuyen a convertir cosas en recursos, y también ayudan a darles distintos valores a estos recursos; segundo, cada una de estas redes influye en las formas como se enmarcan las discusiones acerca del manejo de recursos —de hecho, existe algo así como una pelea entre ellas por determinar los términos del debate sobre lo que constituye la sostenibilidad y la forma en que los recursos deben ser mejor manejados en el Perú—; y tercero, incluso si ciertas redes y actores tienden consistentemente a tener más poder que otros, siempre existe un elemento de contingencia en la forma en que estas relaciones de poder funcionarán y en los efectos sobre el manejo de recursos que se derivan de esto.

La siguiente discusión comparativa de dos regiones en el norte del Perú, cada una afectada por la minería, explora con algo más de detalle cómo operan estas redes, y algunos de los factores que parecen determinar los efectos definitivos de sus interacciones en el manejo de recursos[5]. El primer caso proviene del departamento de Cajamarca. La mina estudiada —a la que nos referiremos como MYSA— es una propiedad conjunta de Newmont Mining Corporation (una multinacional con sede en Denver, Colorado), con una participación del 51,35%, la empresa peruana Compañía de Minas Buenaventura, con una partici-

5 Para mayor información sobre el primer caso, ver A. Bebbington, ed. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales, 2007; y sobre el segundo caso, véase A. Bebbington, M. Connarty, W. Coxshall, H. O'Shaugnessy y M. Williams: Minería y desarrollo en el Perú con especial referencia al Proyecto Río Blanco. Lima: IEP/PSG/Oxfam Internacional/CIPCA, 2007.

pación del 43,65%, y la Corporación Financiera Internacional (CFI), con el 5%. MYSA es una mina particularmente importante, no solo porque es la mina de oro más grande de Latinoamérica[6], sino también porque fue la primera inversión extranjera directa de gran escala que se hizo en el Perú luego de la década de 1980, una década perdida debido a la hiperinflación y la violencia interna.

El segundo caso —que reúne dos experiencias distintas— proviene del departamento de Piura, que se ubica entre Cajamarca y la costa pacífica del Perú. La primera experiencia proviene del pueblo de Tambogrande, y la segunda de las provincias serranas de Huancabamba y Ayabaca. En cada instancia, el caso es de una (hasta el momento) "no-mina". Es decir, se trata de casos en los que la exploración minera todavía no ha podido progresar hacia una explotación minera, en parte debido a las formas en las que estas actividades de exploración han catalizado procesos de movilización social que surgieron para resistir la conversión de la tierra en minería.

La comparación entre estos dos casos nos ayuda a reflexionar acerca de las condiciones bajo las cuales los movimientos sociales tienen más o menos efecto sobre las industrias extractivas y los tipos de uso de tierra y paisaje que producen. En efecto, la comparación es una de extremos: entre un caso en el que el movimiento social ha sido poco menos que un espectador de la creación de la mina de oro más grande de Latinoamérica, y otro (el de Tambogrande) en el que la movilización ha tenido como efecto que, por el momento, un paisaje agrario sea todavía un paisaje mayormente agrario, y que la tierra sea aún usada principalmente para la agricultura y el asentamiento humano. ¿Qué tendrá que decirnos esta comparación acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales?

6 Inicialmente, sin embargo, la empresa insistió en que la mina sería pequeña.

Cajamarca, la transformación de los recursos rurales y una sostenibilidad débil

La adquisición de tierra es central para el éxito de una minería a tajo abierto por la razón obvia de que tales operaciones requieren que la mina tenga los derechos de la superficie y del subsuelo. La tierra, sin embargo, ha sido desde hace mucho un tema de contienda política en los Andes y, en efecto, el programa de adquisición de tierras de MYSA desencadenó los primeros estruendos de descontento con la mina. No obstante, y de manera interesante, los estruendos no se debieron tanto a la pérdida de tierras en sí misma cuanto a las condiciones bajo las cuales la tierra estaba siendo adquirida. Las quejas surgieron por los precios pagados, por la indebida presión ejercida sobre las familias para que vendan sus tierras, y por los casos en los cuales personas vendían tierras que no eran suyas. La primera estación para estas quejas fue la parroquia ubicada en el área más afectada por las actividades iniciales de la mina. El sacerdote sirvió para vincular las quejas con la oficina diocesana de derechos humanos, así como con otras organizaciones de derechos humanos en el Perú —organizaciones que a su vez presentaron las quejas ante MYSA y ante Newmont en Denver—.

Si bien la Iglesia local cumplió un papel inicial que consistió en vincular a las comunidades con distintas organizaciones de un protomovimiento social, esto pronto llegó a su fin, cuando el sacerdote fue enviado a Roma. En este punto, sin embargo, otro actor empezó a asumir este rol articulador. Este actor fue la naciente federación de rondas campesinas, grupos campesinos de vigilancia cuyo propósito inicial había sido la protección contra el robo de ganado y, más tarde, garantizar la seguridad en las comunidades, fundamentalmente durante los tiempos de la violencia rural en el Perú[7].

7 Starn, Orin: Nightwatch: The Politics of Protest in the Andes. Durham: Duke University Press, 1999.

Un conjunto de personas activas en la federación se vieron afectadas por las actividades de expansión y compra de tierras de la mina, y la federación pasó a ser un vehículo para enfrentar estos impactos adversos. La FEROCAFENOP empezó así a organizar protestas en Cajamarca y luego desarrolló vínculos con grupos ambientalistas internacionales (en particular de los Estados Unidos), quienes también ayudaron a involucrarla en actividades de incidencia en el país del Norte. En el proceso, sus quejas pasaron a ser más visibles tanto en términos nacionales como internacionales, aunque los activistas de la federación de este periodo lo recuerdan como uno en el que el apoyo y la participación internacional era, de lejos, mucho mayor que el respaldo de la Cajamarca urbana, donde buena parte de estas protestas rurales pasaron desapercibidas y resultaron irrelevantes. De manera significativa, sin embargo, a pesar de las reivindicaciones que los campesinos y la federación planteaban a la mina, la protesta durante este periodo no estuvo tan orientada a librarse de MYSA cuanto a demandar una relación diferente entre la mina y las comunidades: una relación caracterizada por la compensación justa, un trato más cordial y una mayor participación en los beneficios que la mina estaba generando. En otras palabras, ellos estaban buscando una relación en la que el capital natural de la mina (i.e., oro) y el de la comunidad (i.e., tierra) se convertirían en montos mayores de las otras formas de capital sobre la que los miembros de la comunidad tendrían control y sobre la base de los cuales ellos podrían construir medios de vida adaptados y mejorados.

Mientras tanto, las preocupaciones acerca de la mina empezaban a crecer en la ciudad de Cajamarca —no tanto por alguna simpatía con la demanda de las comunidades rurales sino más bien por la evidencia acumulada de que la mina empezaba a tener efectos adversos en las fuentes rurales del agua potable de la ciudad—. Un derrame de mercurio en el año 2000 consolidó aun más estas preocupaciones, que ganaron asimismo una mayor atención internacional debido a un video altamente exitoso (apoyado financieramente y distribuido por varias organizaciones internacionales de activistas) que documentó el derra-

me. Grupos medioambientalistas urbanos se encontraron de alguna manera fortalecidos por estos eventos.

Durante la misma época en la que la mina cometió estos errores, públicamente visibles, en el manejo de recursos rurales, MYSA finalmente tuvo éxito en canalizar parte del financiamiento de su programa de responsabilidad social a FEROCAFENOP[8], la federación que había sido por mucho tiempo el principal rostro organizado de la oposición rural en contra de las acciones de la mina. Esto socavó inmediatamente la legitimidad y poder de la federación y, como una consecuencia directa, el anclaje del movimiento social viró desde las organizaciones basadas en grupos comunales rurales a otras que tenían como bases a grupos urbanos y profesionales. En el proceso también empezaron a cambiar los discursos del movimiento. Si bien el movimiento rural de los años 1990 había sido abiertamente confrontacional, no había tenido un carácter ambientalista ni antiminero. Había sido un movimiento más preocupado por demandar un trato justo y una compensación adecuada por las formas de desposeimiento que se habían dado en las comunidades rurales, y por una inclusión más amplia de la gente rural en las actividades de la mina. En este sentido, se podría sostener que el movimiento buscó una articulación más clara y más sinergética de la economía minera y los medios de vida rural, y una sostenibilidad "sensible"[9] —antes que el modelo de desposeimiento y de sostenibilidad débil que predominó en la década de 1990—.

---

8 Seguimos siendo incapaces de explicar la forma en que esto sucedió. Es un caso tan lleno de recriminaciones mutuas que es difícil saber qué ocurrió realmente. Lo que queda claro es: (i) que la mina ya había invertido (por medio de sus prácticas de contratación) en encontrar caminos hacia las organizaciones del movimiento social; y, (ii) que por lo menos algunos de los líderes de la federación pensaban en garantizar una adecuada compensación a la comunidad de parte de la mina antes que en el cierre de la mina. Las dos posturas ciertamente ayudaron a hacer posible este flujo financiero.

9 Serageldin, Ismail y Andrew Steer, editores: "Making Development Sustainable: From Concepts to Action". Environmentally Sustainable Development, Occasional Paper Series nº 2. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

Con el giro hacia un movimiento liderado en términos urbanos, cambiaron los discursos acerca de la sostenibilidad. Algunos grupos que exigían un ambientalismo de "sostenibilidad fuerte" demandaban una protección para el capital natural muchísimo mayor, mientras que otros simplemente pedían una mayor participación nacional y del Estado en el control de la mina y sus ganancias. En esta visión mucho más débil de la sostenibilidad, la mina seguiría reduciendo el capital natural, pero un mayor control estatal de la mina significaría que el ingreso proveniente de esta reducción sería invertido en la sociedad para ampliar la formación de capital humano y social antes que la formación de capital financiero controlado por la empresa (i.e., ganancia).

Las preocupaciones ambientales permanecieron en el primer plano del debate en Cajamarca a inicios de la década del 2000, puesto que surgieron alegatos acerca de si el mercurio se había filtrado en el abastecimiento de agua o no, y si la cantidad total de este abastecimiento estaba siendo amenazada. En el centro de este último debate estaba un alegato acerca del deseo de MYSA de expandir sus operaciones en un área conocida como Cerro Quilish. Las primeras protestas campesinas en contra de la expansión a fines de los años 1990 condujeron en última instancia a una ordenanza municipal que declaró al Cerro Quilish como un área protegida basándose en que era la fuente de abastecimiento de agua de las ciudades —una definición de un nivel crítico debajo del cual un componente específico del capital natural de la región no debía ser reducido—. La ordenanza fue sin embargo impugnada por MYSA, y, luego de agotar los procedimientos legales, el Tribunal Constitucional concluyó que los derechos de la mina de explorar en Quilish tenían precedencia sobre los poderes de la municipalidad de declararla como área protegida. En julio del 2004, sobre la base de esta decisión jurídica y una evaluación de impacto ambiental, el Gobierno Central le dio a MYSA el derecho a reiniciar la exploración en Quilish. De inmediato surgieron protestas y estas aumentaron rápidamente, al punto que paralizaron la ciudad de Cajamarca y la mina hasta que el Gobierno Central cambió una vez más su posición. Enfrentada a una situación en la que su "licencia social para operar"

parecía puesta en duda crecientemente, MYSA retiró su pedido de permiso para explorar en el Quilish[10].

A medida que se ha desplegado el proceso de movilización social en Cajamarca, este ha incorporado a un conjunto creciente de actores. Aunque unidos por una sensación general de que MYSA los ha desposeído de algo, estos actores difieren en la naturaleza específica de sus preocupaciones, que varían desde aquellas sobre amenazas al agua rural; la inquietud por el abastecimiento de agua urbana; los deseos de ver mayor participación estatal en el control y la propiedad de las ganancias de la mina; la molestia por la relativa pérdida de status y autoridad de la clase media y media-alta; y el descontento con la aparente impenetrabilidad de la mina y su falta de disposición a escuchar. Estas posiciones oscilan desde la antiminería y la pro minería hasta los compromisos para gobernar la minería de distintas maneras. Asociados con cada una de estas posiciones existen puntos de vista bastante diferentes acerca de lo que constituye un uso adecuadamente sostenible de los recursos rurales. En este sentido, si bien el movimiento canaliza la queja, no ha logrado encauzar ninguna propuesta alternativa y coherente para una forma distinta de sostenibilidad regional o de medios de vida —en cierta medida, porque los actores que conforman el movimiento tienen diferentes posiciones sobre si debe o no proseguir la minería en la región y bajo qué condiciones—.

La existencia de estas diferencias internas no ha significado que el movimiento no haya tenido ningún efecto sobre la relación entre minería, medios de vida y recursos rurales en Cajamarca. De hecho, la mina ha modificado algunas de sus prácticas como consecuencia de estas movilizaciones y protestas. Más aun: parece ser más sensible desde que el movimiento se "urbanizó" —pues se percibe tal protesta urbanizada en última instancia como más amenazadora que la estrictamente campesina—. Así, entre 1999 y el 2004 las inversiones de MYSA en remediación ambiental casi se triplicaron, mientras que aquellas en res-

10 No obstante, argumenta que en el futuro podría ejercer nuevamente este derecho.

ponsabilidad social casi se multiplicaron por nueve[11]. Bury ha mostrado que estos programas incrementan las bases de activos del capital financiero y humano de los medios de vida de los hogares, debilitando al mismo tiempo su capital social[12]. La protesta ha forzado también a repensar los planes de expansión de la mina, tal como se pone de manifiesto en el retiro de la empresa de Quilish. No obstante, persiste la tendencia a que los programas de responsabilidad social coexistan con estrategias de intimidación contra los activistas y otras personas que obstaculizan su actividad.

Queda por verse hasta qué punto la movilización social puede influir en la expansión general de la minería en el centro-sur de Cajamarca. Por un lado, Yanacocha no ha dejado de buscar zonas de expansión —y esta expansión, ávida de tierra y de agua, continuaría transformando las opciones de los medios de vida en las áreas directamente afectadas, principalmente por medio de los efectos de la minería sobre los activos de capital natural—[13]. Además, Yanacocha ha cumplido el papel de una suerte de núcleo en torno del cual se han desarrollado un conjunto de otros proyectos mineros, lo que ha dado lugar a la conformación de un distrito minero. Por otro lado, Yanacocha reporta reducciones en sus niveles de producción e insiste en que esto es consecuencia directa de la movilización social. Al mismo tiempo, otras empresas que intentan abrir explotaciones mineras en la zona se encuentran con ciertos desafíos para iniciar programas de exploración o en traducirlos en proyectos de explotación. Por lo menos, se puede decir que la movilización social en Cajamarca ha

---

11 Morel, Ricardo: "¿Quién es responsable de la responsabilidad social?". Cajamarca: Minera Yanacocha, setiembre del 2005 (mimeo). Sin embargo, las utilidades de MYSA también crecieron de manera significativa a lo largo del mismo período.

12 Bury, *op. cit.,* 2005.

13 Entre tanto, y tal vez de mayor importancia, el dinero gastado por MYSA en la contratación y compras locales se multiplicó por siete a lo largo del mismo periodo —una respuesta directa a las críticas urbanas de que la mina operaba demasiado como un enclave—. Esta respuesta aumenta enormemente la participación urbana en las actividades permanentes de la mina.

hecho que los proyectos mineros tengan que buscar nuevas formas de interactuar con la población y de convivir con sus medios de vida. Aún no se sabe, sin embargo, si la movilización, tal como se ha dado, tendrá un impacto importante en las tendencias mayores de desarrollo en la región.

Piura: Los movimientos y la búsqueda de una sostenibilidad fuerte

Si bien siempre se ha pensado a Piura como una economía agrícola, la industria extractiva ha aparecido de manera prominente en la historia económica moderna del departamento bajo la forma de hidrocarburos y pesqueras. A raíz de estas experiencias, para algunos observadores la piurana es una historia en la que la extracción de recursos naturales ha estado controlada por actores externos, un proceso en el cual el grueso de los recursos y las ganancias ha sido extraído de la región para ser consumido e invertido en otras partes. En comparación con estas experiencias, tales comentaristas perciben a la agricultura, luego de la reforma agraria, como generadora de formas de desarrollo que involucran a una porción más grande de la población, que permiten que las decisiones sobre el uso de los recursos sean tomadas en forma más cercana a la población, y que generan ingresos y productos con mayores posibilidades de ser reinvertidos y consumidos dentro de la propia Piura.

Por lo tanto, algunos ven el uso agrícola de la tierra como más inclusivo que las formas de uso de la industria extractiva. Sin embargo, el desempeño de la economía agrícola no sugiere que, por lo menos bajo las condiciones actuales, tal uso de tierras pueda, por sí solo, servir como la base del desarrollo de Piura. Así, entre 1970 y el 2004 el sector agrícola piurano creció al 1,18% anual, mientras que el PBI departamental lo hizo en 1,51%[14]; y si bien la agricultura emplea a cerca del

14 Esta y la siguiente información fueron proporcionadas por Humberto Correa, profesor de Economía de la Universidad Nacional de Piura y asesor del Gobierno Regional.

37% de la población económicamente activa, da cuenta solo de aproximadamente el 11% del PBI. Las exportaciones agrícolas no superan los 100 millones de dólares anuales. Un conjunto de factores que restringen el crecimiento de la agricultura en Piura se relaciona con el manejo del agua. No es solo que ella podría ser manejada en forma más productiva en la parcela: ocurre también que, en el nivel regional, se la podría gestionar de forma mucho más estratégica. En la actualidad solo 140.000 Ha están bajo riego, en tanto que con los recursos actuales se podrían irrigar 200.000 Ha. Pero hay algo aun más importante: si continuaran las inversiones para los tres grandes proyectos de irrigación planificados, se podrían irrigar otras 150.000 hás. Correa estima que esto permitiría que las exportaciones agrícolas crezcan entre 600 millones de dólares y 1.500 millones de dólares al año.

Por lo tanto, el agua es central para cualquier incremento en los niveles de producción, productividad y exportación del sector agrícola de Piura. Pero ella es también escasa, y una expansión de la frontera bajo riego requiere de inversión pública. Más aun: existen múltiples demandas para —y potenciales amenazas a— esta agua. Una de ellas es el deficientemente manejado crecimiento urbano y la gestión de residuos sólidos y aguas sucias en los centros poblados; otra es el hecho de que 33% de la superficie de tierras de Piura está hoy concesionada para un potencial uso de industria extractiva —principalmente de hidrocarburos, fosfatos y cobre—.

Esto hace que el manejo planificado —estratégico— de los recursos hídricos sea una parte esencial del futuro desarrollo de Piura, lo que parece tener dos consecuencias. Primero, que la zonificación y planificación del uso de tierras debe guiar el desarrollo y servir de base para una planificación estratégica de las sinergias entre diferentes sectores de la economía departamental; y, segundo, que no tiene ningún sentido estratégico que los proyectos de industrias extractivas sean decididos proyecto por proyecto. Tal aproximación, que es la que actualmente existe en el Perú, no deja espacio alguno para la planificación estratégica del uso y desarrollo de recursos (especialmente la tierra y el agua).

La necesidad de que la planificación del uso de tierras sea funcional y legalmente vinculante es un tema urgente, porque Piura es una de las nuevas fronteras para la expansión minera en el Perú —lo que se puede apreciar a partir del mapa actual de concesiones del departamento—. A medida que las tasas de crecimiento disminuyen en otras partes del Perú, el sector minero necesita abrir nuevas fronteras con el fin de sostener estas tasas de crecimiento. La presión para usar la tierra con fines de extracción minera en una región con ninguna historia significativa de minería[15] ha llevado a que los actores que impulsan tal conversión del uso de tierras entren en conflicto directo con otros actores que sostienen que la tierra debe ser usada para producir paisajes agrícolas (con el argumento de que tales paisajes son social y económicamente más inclusivos) y agua (con el argumento de que se necesita el agua para impulsar el uso de estos paisajes agrícolas).

En este enfrentamiento entre dos agendas para el uso de tierras, el primer conflicto —uno que ha tenido resonancias en el ámbito latinoamericano— se dio en el pueblo de Tambogrande, cuando una empresa canadiense, Manhattan Minerals Corporation, buscó la aprobación para una mina de oro a fines de la década de 1990 y principios de la del 2000. Las operaciones de exploración de Manhattan condujeron a un período de conflicto persistente entre las poblaciones locales y la empresa entre los años 1998 y el 2003, hasta que la empresa finalmente se retiró[16]. El conflicto pasó a ser particularmente agudo porque puso a la minería directamente en contra de un asentamiento humano y de la agricultura de exportación. La mina habría necesitado la reubicación de gran parte del pueblo, y el daño potencial a una exitosa zona de agricultura bajo riego, de alto valor, orientada a la exportación, que había sido hecha posible, entre otros, gracias a anteriores inversiones del Banco Mundial en el manejo del agua. El caso, por tanto, presenta-

15 Pero con historias previas de otras industrias extractivas que han dejado poco en términos de desarrollo.

16 Portugal Mendoza, Carlos: Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: El caso Tambogrande. Santiago: Grupo Chorlaví, 2005.

ba dicotomías claras: una inversión privada que socavaba una anterior y exitosa inversión pública; un paisaje de desarrollo minero que corroía un paisaje agrario orientado a la exportación y que parecía ser más valioso económicamente y más inclusivo en términos de empleo; y un asiento minero que desplazaba a la gente de sus hogares.

El conflicto creció rápidamente y devino violento. El principal líder de oposición a la mina fue asesinado; el mayor escalamiento del conflicto pareció ser evitado únicamente por un referéndum para determinar el futuro de la minería en el área. Este referéndum, organizado por el Gobierno Local y respaldado por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (y en algún sentido, indirectamente, por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, ONPE)[17], contó con la participación de unas 27.015 personas, aproximadamente el 73% de los votantes hábiles.

El resultado fue que el 93,85% votó en contra de la actividad minera en Tambogrande, y un 1,98% a favor (el resto fueron votos en blanco o inválidos)[18]. Este modelo —el del referéndum público de la minería— ha sido desde entonces propuesto y utilizado por movimientos sociales y activistas en la Argentina, Guatemala y otros sitios como parte de sus esfuerzos para disputar los proyectos mineros.

El hecho de que el actual uso de la tierra en Tambogrande esté todavía dominado por la agricultura y por la cuadrícula del asentamiento urbano previo, y no por un sector minero en expansión, puede explicarse solo por el surgimiento de un movimiento social que terminó en esta consulta pública. Pero ¿cómo surgió este movimiento y cómo logró lo que hizo? En el centro del éxito de este movimiento estu-

17 La ONPE no apoyó formalmente en la implementación del referéndum, pero sí facilitó los registros electorales.

18 A principios del año 2000, una encuesta encargada por Manhattan concluyó que el 84% de la población estaba en contra de la actividad minera (AMIDEP 2000, citado en Portugal, *op. cit.*, 2005).

vo el hecho de que creció desde —y tuvo éxito en construir puentes a través de— un conjunto de distintos grupos sociales en la región. En particular, construyó puentes entre los grupos urbanos y rurales (puesto que ambas poblaciones tenían mucho que perder), y también entre agricultores pequeños y grandes orientados a la exportación (nuevamente, en la medida en que cada cual percibía que tenía mucho que perder).

En el proceso también atrajo al Gobierno Local al movimiento, una participación que resultó crítica puesto que fue este gobierno el que tuvo el poder para convocar el referéndum. Tan importante como aquello, sin embargo, fue que este movimiento construyó vínculos con actores en Lima y más allá. A medida que se desencadenaba el proceso, los activistas en Tambogrande ganaron el apoyo de un grupo de asesores con sede en Lima (organizaciones y personas) que funcionaron como un comité técnico del movimiento social de Tambogrande. El comité brindó información, ayudó con los estudios que sostenían que Tambogrande sería más productiva en términos económicos como un paisaje agrícola que como uno minero, apoyaron con cuestiones legales y, crucialmente, ayudaron con el referéndum. Jugaron también roles importantes en establecer vínculos con actores internacionales en Norteamérica y Europa, no solo para la asesoría sino también para conseguir apoyo financiero —en particular para solventar el referéndum—. Con la ausencia de cualquiera de estos grupos, el actual paisaje de Tambogrande probablemente sería el de un emergente paisaje minero.

Esta experiencia ha marcado para siempre los conflictos sobre la minería en Piura (así como en el Perú en términos más generales). Esto se refleja en otro ejemplo que viene del mismo departamento. Justo cuando estaba siendo conducido el referéndum en Tambogrande, la exploración empezaba a expandirse en otra parte de Piura —en un proyecto conocido como Río Blanco, ubicado en las provincias serranas de Ayabaca y Huancabamba—. En la medida en que el conflicto en Tambogrande no se refería tan solo al proyecto Manhattan sino a la expansión general de la minería en Piura, el ascenso de la exploración en Río Blanco habría sugerido a los activistas que mientras ellos podrí-

an haber ganado la batalla en Tambogrande, la guerra todavía se estaba disputando —de la misma manera que le podría haber sugerido al Gobierno y al sector minero que incluso si había perdido una batalla, la guerra estaba ahí para ser ganada—.

Segundo, a aquellos de Río Blanco con dudas acerca de los beneficios de la minería, la experiencia de Tambogrande les brindó un antecedente que ayudó a infundir lo que Diez denomina "el escepticismo en Huancabamba y la oposición abierta en Ayabaca" a la minería[19]. Tercero, y relacionado, el grupo de organizaciones e individuos que brindaron apoyo técnico a los activistas en Tambogrande se había transformado ahora en un grupo que respaldaba a las autoridades locales y a los activistas que criticaban la forma en la que estaba evolucionando el proyecto Río Blanco.

En un sentido muy real, por tanto, los conflictos que rodearon al Proyecto Río Blanco constituyen una repetición del caso de Tambogrande —la siguiente batalla en la misma guerra—. Así, si bien parte de este conflicto da forma a preocupaciones reales, específicas, acerca de los efectos potenciales de un proyecto minero en su área de influencia, otra parte moldea un argumento sobre si habrá o no minería en Piura, las condiciones bajo las cuales deben tomarse las decisiones acerca de tal desarrollo minero, y quiénes deben participar en esas decisiones. En este conflicto mayor, el sector minero (tanto la industria como el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de la Presidencia) se alinea en un lado, a favor de la expansión de la minería en el norte del Perú, y en el otro lado se ubica un sector de activistas que congrega a prácticamente el mismo reparto de actores que estuvieron presentes en las movilizaciones de Tambogrande: alcaldes, líderes comunitarios, ONG, partes de la Iglesia Católica y otras organizaciones rurales y urbanas acompañadas de organizaciones internacionales que

19 Diez, Alejandro: "Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú", en J. Bengoa, editor: *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina.* Santiago: Editorial Catalonia, 2006.

brindaron apoyo moral, político, financiero y, en alguna medida, técnico. Más aun: este amplio movimiento demandaba que el futuro de la minería en Huancabamba y Ayabaca sea determinado mediante un referéndum en gran medida sobre la base del modelo de la experiencia de Tambogrande (véase adenda a este artículo).

Al momento de redactar este texto el conflicto está en curso, y aún no se sabe si el uso de la tierra en el área de Río Blanco habrá sido determinado por quienes en el 2006 insistieron en que se la usase principalmente para la extracción mineral o por quienes persistieron en que su propósito principal era el sostenimiento de las fuentes de agua y los paisajes culturales agrarios.

Cajamarca, Piura y las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales

Los conflictos en torno de las industrias extractivas ponen en relieve una serie de temas relevantes para una reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales y de los roles futuros de la tierra en la sociedad.

Un tema —quizá no tan nuevo— es que para analizar lo que le sucede a un recurso dado es importante comprenderlo en relación con los otros recursos sobre los que son construidos tanto las economías regionales como los medios de vida de la población. Los actores toman decisiones sobre cómo usar un recurso en términos de sus otros recursos, y la forma en que el uso de tal recurso podría afectar a los otros recursos a su disposición. Los actores —sean agricultores, gerentes de empresas mineras, ministros de Energía y Minas u ONG— siempre perciben los recursos en términos de su 'sustituibilidad' por otros. A medida que lo hacen, no obstante, ellos operan con nociones (algunas veces explícitas, otras no) acerca de cuánta sustitución es aceptable. En ese sentido, actúan con nociones de la sostenibilidad relativa de portafolios de recursos (activos), no de la sostenibilidad de recursos individuales.

Un segundo tema es que los recursos pueden ser contenciosos en términos políticos. Este es el caso particular de los recursos que han adquirido una importancia especial para uno u otro actor. Un ámbito claro en el que el control es un tema contencioso es el de los medios de vida, y cuando las bases de recursos de los medios de vida se ven amenazadas es probable (aunque no automático) que se suscite alguna forma de respuesta política y social —respuestas que con frecuencia pueden incluir la movilización social y el surgimiento de movimientos sociales—. Esto desencadena un proceso de conflicto más amplio cuyos resultados finales tienen un gran efecto en el subsiguiente uso de recursos.

Un tercer tema es que para grandes partes del mundo, el uso de los recursos ubicados en áreas rurales está influido no solo por los movimientos sociales y los actores cuyo descontento termina desencadenando estos movimientos. Está también afectado por redes de gente y organizaciones que son cualquier cosa menos rurales, redes que congregan a actores literalmente de todo el mundo. Los casos mencionados demuestran esto último para la minería. Pero si nuestro interés hubiese estado puesto en regiones afectadas por áreas protegidas, las cosas hubieran lucido bastante similares. De manera semejante, si estuviésemos interesados en regiones incluidas en cadenas productivas que abastecen a los supermercados[20], cadenas textiles u otras formas de agricultura de exportación, también encontraríamos redes de activistas consumidores, compradores de supermercados, ambientalistas, inversionistas, ONG y más, todos muy activos y todos teniendo algo que decir acerca de cómo debe ser usada la tierra y, por implicación, cómo es que deben ser estructurados los medios de vida en lugares particulares.

Ya no es suficiente destacar tales fenómenos y señalar meramente que ellos reflejan las maneras en las que las localidades están ahora

20 Reardon, Thomas y Julio Berdegué, editores: “Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges”, en *Development Policy Review* nº 20 (4), 2002.

transnacionalizadas y globalizadas. Digo esto no solo porque los procesos locales y las historias locales todavía importan bastante en la determinación del manejo de recursos (tal como muestran Piura y Cajamarca). Lo digo también porque necesitamos decir mucho más acerca de cómo y de qué maneras esta transnacionalización afecta a los recursos y los medios de vida.

De los muchos temas que requieren ser profundizados en este sentido, uno es el referido a que estas diferentes redes no solamente contribuyen a convertir las cosas rurales en recursos rurales con significado nacional e internacional. Estas redes son también dominios en los cuales se establecen —y se argumenta acerca de— los propios significados que le dan un propósito al uso de estos recursos. Para los fines de este artículo se ha sugerido que estas redes son dominios en los que se debaten y refutan diferentes ideas acerca de la sostenibilidad y del rol de la tierra. También se ha sugerido que, en última instancia, las ideas de la sostenibilidad y de la tierra que devienen predominantes ayudan a fijar —desde una perspectiva política y de diseño de políticas— un sentido común acerca de la aceptabilidad de ciertos tipos de sustitución entre diferentes formas del capital en cualquier proceso de desarrollo. Este sentido común, por lo tanto, hace que algunas formas de uso y gobernanza de recursos rurales sean más posibles que otras. De manera similar, estas distintas redes son esferas en las que las ideas que estructuran reflexiones sobre medios de vida son debatidas y en última instancia establecidas.

Aunque esto no ha sido mencionado aún, existe entre los actores que forman parte de las redes de desarrollo minero en los Andes un esfuerzo recurrente para fijar la idea de que la minería es la única opción de reducir la pobreza y fomentar medios de vida viables en áreas por encima de los 3.500 m de altitud, y que cualquier otra opción es inviable y en última instancia somete a las poblaciones rurales a una existencia que es primitiva e incluso miserable. Para zonas de baja altitud (generalmente boscosas), los actores en estas mismas redes pretenden argumentar que la agricultura causa más daño ambiental que la minería. Por su parte, las redes de activistas sostienen otras ideas acer-

ca de la minería y el sentido común de cómo los recursos deberían ser usados. Los casos antes tratados sugieren que en Cajamarca ellos no han tenido éxito en este sentido, mientras que en Piura (hasta el momento) sí lo han logrado, en gran medida debido a la mayor similitud de perspectivas entre los distintos activistas involucrados en estas redes.

Estas son por tanto luchas sobre ideas en las que los participantes tienen como meta el establecimiento de una cierta noción de sostenibilidad y de uso de tierras por sobre otra. A estas alturas, en Cajamarca son las redes mineras las que han definido gran parte del sentido común predominante sobre la relativa 'sustituibilidad' entre distintas formas de capital, los medios de vida que se debería promover, y el manejo de los recursos rurales; mientras que los activistas han hecho lo propio en el caso de Tambogrande. Volviendo a la segunda sección, ha sido por medio de estas redes que los términos de intercambio entre capitales, y los "significados" de los medios de vida, tierra y desarrollo, han sido definidos para estos dos espacios. Estas luchas sobre ideas y significados no son de interés por razones meramente académicas y abstractas, un tópico para entretener a los antropólogos y sociólogos post estructuralistas. Sus resultados tienen enormes impactos en el paisaje y en el uso de los recursos rurales.

La aludida noción de lucha también coloca otro tema en el centro de cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Esto quiere decir que cualquier reflexión sobre las dimensiones sociales debe ser también una reflexión sobre el poder y el conflicto, y que estas relaciones de poder determinan en gran parte cómo son usados los recursos. Comprender el funcionamiento de este poder no es sencillo: requiere penetrar en estas diferentes organizaciones y redes. En los ejemplos mencionados, penetrar en las redes que "aterrizan" en Cajamarca y Piura contribuyó a explicar por qué las redes de activistas en Piura han tenido mucho más poder para influir en los debates y el uso de recursos que en Cajamarca. Más aun: ello sugiere que las diferencias de poder dentro de las redes

son tan importantes como las diferencias entre las redes mineras y las redes de activistas en la determinación de qué ideas acerca de la sostenibilidad y qué prácticas de manejo de recursos influyen en última instancia en lo que les sucede a los recursos rurales.

Estos casos también nos ayudan a pensar acerca de la tierra. En Cajamarca y Piura es evidente que ella es mucho más que una simple "tierra", y que diferentes actores y redes le dan un rango de distintos significados. Por lo tanto, no es solo que el significado de la tierra ha cambiado a través del tiempo; es también cierto que en un momento dado estos diferentes significados coexisten, y pueden pasar a estar en conflicto entre sí en algún momento. El mismo pedazo de tierra puede ser vendible o sagrado, dependiendo de quién esté viéndolo: algo que proteger o algo que excavar con el fin de acceder a lo que está más abajo. En los casos aquí discutidos, algunos actores perciben la tierra como algo por ser extraído con el fin de producir riqueza mineral —dicho en breve, como un bien productivo—. Otros la ven como algo por ser labrado, también como un bien productivo, pero como uno que permite formas de producción culturalmente más resonantes y socialmente más inclusivas. Otros argumentan que la tierra (o por lo menos ciertas áreas de tierra) debe ser vista (y valorada) principalmente en términos de los servicios que brinda al ecosistema (en estos casos, fundamentalmente abastecimiento de agua). Y todavía otros, si bien menos y de manera quizá más implícita, ven la tierra no solo como tierra, sino también como territorio, un espacio que forzosamente trae consigo ciertas consecuencias culturales y de gobernanza. Por lo tanto, parte de lo que está sucediendo en las luchas entre (y dentro de) las redes aquí discutidas es un combate por fijar el significado de la tierra —de lo que es la tierra, para qué es, y qué conjuntos de valores y funciones deben en última instancia determinar su uso—. Los significados que pasen a ser predominantes tendrán efectos materiales importantes, y pondrán en movimiento cuerpos particulares de legislación, así como posibles maneras en los que esta tierra pueda ser gobernada, poseída y usada.

Conclusiones

Quizá la dimensión social más importante de la sostenibilidad sea que la propia sostenibilidad es socialmente definida. Tal proposición puede sonar ya sea trivial o irremediablemente constructivista, dependiendo de la perspectiva de cada quien. Sin embargo, el enunciado tiene consecuencias importantes para nuestro análisis, dado que centra la atención en los procesos mediante los cuales se llega a esta definición social de la sostenibilidad. Muchos de estos procesos suceden bastante alejados del lugar en el que los recursos rurales son usados. Se dan en salas de directorios, en los procesos de diseño de políticas, en el salón de clase y en la prensa. Suceden tanto en la esfera pública y en esferas más privadas —esferas donde se forman los puntos de vista acerca, precisamente, de qué es aquello que ha de ser sostenido, acerca de la naturaleza de las sustituciones por realizarse entre diferentes formas de capital y acerca de la distribución de los costos y beneficios asociados con estas sustituciones—.

Diferentes sociedades y grupos sociales dan forma a diferentes perspectivas acerca de qué es lo que debe ser sostenido, y qué es lo que debe ser sustituido. Así, Costa Rica, en tanto país, ha decidido no permitir el desarrollo minero sino más bien un uso de los recursos rurales que sea congruente con una ruta al desarrollo guiada por el turismo y la biociencia, mientras que el Perú (por lo menos en tanto Gobierno) ha optado por basar gran parte de su estrategia macroeconómica en la extracción de minerales e hidrocarburos, incluso cuando esto ocurre en áreas de sensibilidad hidrológica, alta biodiversidad o aquellas donde habitan grupos indígenas no contactados. Un mensaje de este artículo es que resulta vital comprender cómo y por qué diferentes sociedades dan forma a estas distintas perspectivas sobre lo que debe sostenerse.

La comparación Perú/Costa Rica se da también dentro de los países. Hemos señalado los casos de Tambogrande y Río Blanco, experiencias en las que las poblaciones territoriales parecen haber construido un punto de vista sobre qué tipo de desarrollo se debería sostener, mientras que las instituciones nacionales (en las esferas del Estado, el

mercado y la sociedad) tienden hacia otra perspectiva bastante distinta. Parte de la discusión entre estos diferentes actores —las poblaciones locales por un lado, las élites nacionales por el otro— es acerca de la escala en la que los criterios de sostenibilidad deben ser decididos. ¿El uso de los recursos rurales debe ser determinado por las poblaciones que viven en tales territorios o ha de ser una función de lo que otros procesos sociales han llegado a definir como prioridades nacionales para el desarrollo sostenible?

Por supuesto, estas discusiones son al mismo tiempo argumentos sobre quiénes deben construir las perspectivas sobre la sostenibilidad que en última instancia guían las políticas y los procesos nacionales de desarrollo. Nuevamente, tal como hemos visto, se trata de discusiones contenciosas y difíciles. En una nación existen temas reales —rara vez expresados— sobre quién es más ciudadano y quién lo es menos; quién tiene más que decir, y quién menos. Estas discusiones no solo se llenan con el clásico argumento acerca de los roles relativos del conocimiento tecnocrático y popular —de hecho, esa es la discusión más fácil, porque es una cuyo nombre puede ser mencionado—. Los temas más difíciles son aquellos que no son mencionados —acerca de qué grupos étnicos, clases sociales, géneros y grupos raciales tendrán mayor influencia en estos debates; y acerca de cuán justificable es que distintos tipos de actor internacional tengan mayor o menor voz en las discusiones nacionales sobre la sostenibilidad—.

Si bien observaciones como estas normalmente abren una reflexión sobre la participación, las discusiones sobre ella rara vez captan la complejidad y la importancia política de los temas en cuestión. Los ejemplos discutidos en el artículo sugieren que de haber conversaciones reales sobre qué sostener en las sociedades andinas (por lo menos), entonces se abrirían al mismo tiempo preguntas mayores. Estas preguntas abordarían, entre otros: los modelos macroeconómicos y, en general, los modelos de sostenibilidad a los que las sociedades andinas quieren orientarse; las relaciones entre Estado, raza, etnicidad y espacio; las relaciones entre recursos, tierra y territorio; y las relaciones

entre ciudadanía y medios de vida, y los derechos que diferentes grupos sociales están en condiciones de ejercer para determinar sus medios de vida.

Esto hace que la tierra sea un tema tremendamente político; y por supuesto lo es. De hecho, un lector de este documento sugirió que los casos discutidos eran nada más que luchas políticas y nada tenían que ver con la sostenibilidad. Pero seguramente esto es tener una visión excesivamente técnica acerca de lo que constituye el desarrollo sostenible. El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo y el papel de la tierra en este proceso son temas de profundos desacuerdos en la sociedad. La única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan con más frecuencia a ser conflictos visibles (que por lo tanto nos harían conscientes, todos los días, de que la sostenibilidad y la tierra son inherentemente políticos) es porque ciertos actores son mucho más poderosos que otros, y en consecuencia están en condiciones de fijar significados dados por sentado, contener el debate público y detener las profundas frustraciones de aquellos con menos poder para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo.

Los ejemplos aquí discutidos —y el debate más amplio acerca de los movimientos sociales— sugieren ciertas condiciones bajo las cuales, en ciertas circunstancias, estas asimetrías de poder podrían empezar a cambiar, por lo menos en parte, y que ideas dadas por hecho pueden empezar a ser desafiadas, y el debate público hacerse más vigoroso. Los vínculos internacionales y la solidaridad constituyen un elemento importante de tales condiciones, al igual que la presencia de activistas locales capaces de tejer poderosas alianzas contra fuerzas superiores.

¿En el 2015 los debates sobre la tierra serán más abiertos, más vigorosos, más participativos y más indicativos de las múltiples visiones subalternas de la tierra que coexisten junto a las hegemónicas que dominan gran parte del debate político? Mientras que algunos de nosotros tan solo podemos tener la esperanza, otros probablemente preferirían que tal situación no se dé, esperando que esas visiones encontra-

das puedan ser simplemente "compensadas" y desaparecidas.[21] Si las visiones subalternas llegan a ser más influyentes y poderosas, entonces traerán desafíos para la planificación del uso de tierras, para las teorías sobre la tierra y para los sistemas de información sobre tierras.

Ellas desafiarán a la planificación para que abra sus puertas todavía más ampliamente a públicos aún privados de derechos —y existen muchos más de estos a través del mundo que los que una lectura optimista de los procesos de planificación en Norteamérica nos puede hacer creer—. Ellas desafiarán también las teorías de la tierra para dar cuenta de los múltiples —a veces inconmensurables— significados y valores que la tierra puede tener para diferentes actores —estas teorías deben también desestabilizar las ideas acerca de la compensación, porque ellas sugerirían que la compensación no intermedia entre lo que diferentes grupos están dispuestos a pagar, sino más bien entre lo que ellos creen—. De hecho, no es tan solo que la sostenibilidad está socialmente definida; es también el caso de que los estudios del uso de la tierra están también socialmente definidos. Sin embargo, si los estudios del uso de la tierra reflejan las relaciones de poder en una sociedad, en la medida en que estas relaciones de poder empiezan a cambiar, también cambiaría la forma en que el problema de la tierra y de los recursos se plantea en los estudios de la tierra.

21 Esta es la visión optimista. La otra opción para aquellos que se resisten a la democratización de los debates sobre la tierra sería simplemente reprimir la disidencia.

MINERIA, COMUNIDADES Y PARTICIPACION CONSULTA Y CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO EN EL PERÚ

Alejandra Alayza[*]

Minería, conflicto y comunidades locales

En los años noventa, en un escenario internacional en el que la desregulación apareció como un elemento fundamental en la competencia por atraer inversiones, el Estado peruano promovió un conjunto de reformas que lograron consolidar una economía abierta a los flujos de capital. Este proceso de reformas facilitó el importante crecimiento de la actividad minera en el Perú. Así, se reforzó el patrón primario-exportador como modelo de crecimiento que, según sus promotores, ha permitido sacar a nuestra economía del subdesarrollo[1]. Por ello, el Perú se encuentra ahora entre los diez países del mundo beneficiados por los flujos de inversión mineros y el segundo en América Latina, después de Chile.

En este proceso, al mismo tiempo que se generaron condiciones extremadamente favorables para que se den las inversiones, el Estado dio un paso al costado frente a la obligación de poner en marcha un marco de regulación que cree condiciones adecuadas para la convivencia entre las industrias extractivas y las poblaciones locales. Vemos,

* A. Alayza es socióloga peruana, con maestría en estudios público y derechos fundamentales. Se ha desempeñado como investigadora en la organización CooperAcción, y actualmente coordina la Red Peruana por una Globalización con Equidad. El presente texto es reproducido con el permiso del autor, y ofrece algunas secciones editadas y corregidas de “No pero Sí, comunidades y minería”, Cooperación, 2007, Lima.

1 Schuldt, 2005, pág. 16.

lamentablemente que el crecimiento del sector minero ha venido acompañado del deterioro de las condiciones de gobernabilidad en las zonas de influencia de sus actividades.

En los últimos años, se han desarrollado serios conflictos entre las poblaciones locales y las empresas mineras que han llegado a enfrentamientos con altos costos materiales e, inclusive, la pérdida de vidas humanas. Uno de los grandes retos de la actualidad en un país como el Perú, es precisamente que el crecimiento del sector minero no afecte los derechos de las poblaciones locales. Por ello, es fundamental repensar el rol del Estado y recomponer su rol regulador y de garante, en beneficio del interés nacional.

Como nos recuerda Jürgen Schuldt, esta no es una situación nueva en el Perú. En distintas épocas de nuestra historia republicana, las grandes oportunidades de crecimiento económico no han sido aprovechadas para iniciar un más amplio proceso de desarrollo inclusivo en nuestro país. Por eso frente a este ya no tan nuevo *boom* minero, vale la pena plantearse las mismas preguntas que él se hace:

"¿Cómo explicar esa curiosa contradicción entre la abundante riqueza natural y la pobreza humana que acompaña casi espontáneamente a la gran mayoría de nuestros países? [...] ¿será inevitable repetir fiascos que representaron las famosas bonanzas de la plata, del guano, del caucho, de la harina de pescado y demás, ahora que la boyante exportación primaria en general y la del oro y cobre en particular están en marcha y prometen ser apoteósicas?"[2].

Una de las demandas de las comunidades locales, afectadas por los nuevos proyectos extractivos, es que se respeten sus tierras, las fuentes de agua y sus actividades productivas como la agricultura y la ganadería, así como que se consideren sus opiniones en la definición de los proyectos en sus territorios. Un elemento clave del conflicto es la disputa entre la agricultura, por el uso de los recursos naturales –fuente

---

2 Schuldt. Ibíd., pág. 17.

principal de ingresos de las poblaciones locales– y la minería, que presiona también por el control de las tierras y los recursos hídricos. Como una forma de frenar los conflictos socioambientales, cada día crecen las exigencias para que no se otorguen más autorizaciones a los proyectos extractivos, sin que antes se hayan puesto en consulta.

Durante el 2006, según los reportes de la Defensoría del Pueblo,[3] los conflictos ambientales ocuparon el segundo lugar en ocurrencia a nivel nacional –y luego de los que se originaron por cuestionamientos y denuncias contra autoridades locales–. Tal como se observa en el siguiente cuadro, existe una moderada pero persistente tendencia creciente por el desarrollo de este tipo de conflictos; y es preocupante porque se trata de conflictos latentes, es decir, de difícil solución y que tienden a permanecer en el tiempo.

Para la Defensoría del Pueblo, los conflictos ambientales constituyen disputas entre actores desiguales, especialmente aquellos relacionados con las actividades extractivas, como la minería, los hidrocarburos y la tala indiscriminada de árboles. Estos casos se han visto exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada, pero no fijar las condiciones apropiadas para su compromiso con las poblaciones del entorno, por lo que no cautela los derechos de los ciudadanos ni de la comunidad.[4]

Origen de los conflictos por industrias extractivas

Las decisiones previas al inicio de los procesos de exploración minera es una de las principales causas de los conflictos mineros. Las

3 Defensoría del Pueblo. Unidad de Conflictos. Informes de Conflictos Sociales. 2006. Elaboración propia. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos.php (Consultado en febrero de 2007).

4 Defensoría del Pueblo. Ante todo, el diálogo: Defensoría del pueblo y conflictos sociales y políticos. Noviembre, 2005. Lima-Perú. 198 pp. Pág. 20. Disponible en: http://www.ombudsman.gob.pe/buscar.php?pagina=1&tema=5&criterio= Consultado en diciembre de 2006.

reacciones de desaprobación de la población frente a las empresas y las acciones estatales suelen manifestarse por las decisiones unilaterales del Estado, cuando otorga licencias y concesiones a las empresas mineras. El problema central se manifiesta por el hecho de no contar con acuerdos adecuados con las poblaciones locales sobre el uso de los recursos naturales de la zona.

Las experiencias como la de Tambogrande en Piura, la explotación del Cerro Quillish en Cajamarca, o el caso más reciente del Proyecto Río Blanco de la compañía minera Majaz en la sierra de Piura, nos demuestran que, detrás de las denuncias y acciones de resistencia de las comunidades locales, están las diferencias existentes en torno a la orientación de las actividades económicas y las perspectivas de desarrollo y el uso de los recursos. Estos procesos no solo se han derivado en violentos enfrentamientos, sino que finalmente las poblaciones afectadas y organizadas han buscado legitimar sus posiciones realizando acciones de consulta ciudadana, como fue el caso de Tambogrande y como viene ocurriendo con el Proyecto Río Blanco.

De hecho, la amenaza y el temor a la contaminación ambiental debido a las actividades extractivas es una de las principales razones por las que las comunidades locales se oponen. Esta actitud, más que expresar una toma de conciencia ambientalista, arraigada en las poblaciones locales a través de los años, muestra su preocupación por el posible impacto negativo de las industrias extractivas en los recursos naturales básicos de los que dependen sus actividades productivas.

Además de los daños ambientales, los conflictos se han visto reforzados por la percepción de muchas comunidades que estos proyectos extractivos les dan pocos beneficios, y que, más bien generan un conjunto de externalidades negativas.

En el Perú, la competencia por los escasos recursos naturales es el eje de los diversos conflictos socioambientales. Esto supone el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo para los territorios rurales: por un lado, uno afirmado en la agricultura y otras labores tra-

dicionales del campo, y por el otro, en el establecimiento de las industrias extractivas. Alex Diez y Bruno Revesz,[5] en un interesante análisis de los conflictos mineros, mencionan que las operaciones mineras se desenvuelven en un mundo que habitualmente no incluye a las comunidades y a las que interpela forzosa y diferenciadamente, obligándolas a una respuesta. Aquí, las compras de tierras, los desplazamientos, el uso de las fuentes de agua, son recurrentes factores de reclamos y conflictos locales. Así como la mina se constituye en un candidato a ocupar o compartir su territorio, la comunidad puede o no erguirse colectivamente, en rechazo a la obligación de tener que cambiar su forma de vivir, convivir y proyectarse hacia el desarrollo.[6]

El ejemplo de Cajamarca, estudiado por Anthony Bebbington[7], es una buena expresión de este problema. Según este análisis, los conflictos en la zona se dieron al poco tiempo de iniciadas las actividades de la empresa Yanacocha y no por razones ambientales sino por las condiciones bajo las cuales la mina accedía a la tierra. Yanacocha, al ser un importante proyecto de extracción de oro, con una mina a cielo abierto, se vio obligada a comprar grandes extensiones de tierra para poder operar. Así, entre 1992 y 1996, la empresa compró las tierras de 41 familias: un total de 4,068.95 hectáreas.

Este proceso ocasionó una serie de denuncias de los propietarios locales contra la empresa quienes, entre otras razones, reclamaban por las presiones y acciones de amedrentamiento para que los pobladores le vendieran sus tierras, así como los bajos precios que había pagado a las familias. La importante proyección de ganancias por la extracción de oro, en zonas originalmente agrarias y de propiedad de comunidades campesinas, sumado a los manejos poco trasparentes en trámites de titulación y luego en la compra de las tierras que fueron las características en este proceso, supuso un procedimiento irregular que los

5 Diez y Revesz, 2006.
6 Ibíd. Pág. 66.
7 Bebbington, y colabs., 2006, pág. 6.

afectados denunciaron. El rechazo de la población a estos hechos derivó, a lo largo de los años, en un importante movimiento nacional e internacional que obligó finalmente a la empresa a negociar e indemnizar a los denunciantes.[8]

Para Bebbington, los conflictos entre las empresas mineras y otros actores sociales son, en gran medida, entre distintas visiones de desarrollo territorial rural. Son conflictos basados en cuatro dilemas centrales: ¿cuáles deben ser las bases productivas de un desarrollo territorial rural?, ¿qué tipos de espacio y relación sociedad-medioambiente debería producir el desarrollo territorial rural?, ¿cuál es la deseabilidad de sustituir entre diferentes tipos de activos del desarrollo territorial rural?, y ¿quiénes deberían controlar dicho proceso?

En el caso de Perú se hace necesario responder a estas interrogantes debido a que son, en buena parte, los motivos de los enfrentamientos entre las poblaciones locales y las empresas, y frente a los cuales se requiere un marco institucional autónomo más definido. Sin embargo, por ser especialmente relevante para nuestro estudio, nos urge tener una respuesta de la última, referida a quiénes deben controlar los procesos de definición del uso de los recursos naturales y con ello la definición del desarrollo económico en distintas zonas del país, debido a que parece ser una de las principales causas de los enfrentamientos entre las poblaciones locales y las empresas mineras.

En este conflicto, como hemos señalado, el Estado ha dado un paso al costado en su rol de promotor y garante de los derechos de los ciudadanos y responsable en la definición del uso de sus tierras y la orientación del desarrollo.

Tal como se vienen dando estos procesos, la intervención de la minería cuestiona y amenaza con desarticular las formas existentes (y tradicionales) de producción y de ocupación del espacio, contrapo-

8 Ibíd. Pág. 6.

niéndose con las visiones agropecuarias-campesinas-familiares del desarrollo territorial y con las visiones mineras-empresariales del desarrollo territorial.[9] Ante esta situación, las poblaciones locales demandan que se les escuche y respeten sus derechos, exigiendo ser atendidos y respaldados por el Estado, en las mismas condiciones que las empresas mineras.

Además, y de manera cada vez más enfática, las poblaciones locales exigen que sus visiones y posiciones sean integradas y respetadas, por lo que demandan el desarrollo de procesos incluyentes en los que se les consulte, con el fin de evitar que sus condiciones básicas de vida no se vean amenazadas. El dilema de cómo se orienta el desarrollo económico de los territorios constituye un tema de análisis fundamental en el cual las comunidades buscan intervenir.

Sin embargo, la opinión de las comunidades locales tiende a ser mediatizada por la discusión acerca de la potencialidad económica de los territorios y, con ello, sus opiniones deben dialogar con los intereses del Estado y las industrias extractivas. Al parecer, tal como se observa en los últimos años, la respuesta sobre la orientación del desarrollo territorial de diversas zonas del país la da el Estado junto con las empresas extractivas, cuando estas últimas obtienen sus denuncios y concesiones mineras sobre el territorio. En la mayoría de casos, la población y las propias autoridades locales no intervienen en la toma de decisiones, por el contrario, en estos procesos termina superponiéndose el potencial extractivo de una zona, al potencial agrario o a su riqueza en materia de biodiversidad. Más aun, se sobrepone los derechos extractivos que el Estado concede a las empresas, al derecho de propiedad sobre las tierras agrícolas de muchas comunidades y pequeños agricultores.

¿Cómo se define el desarrollo económico territorial?, es una pregunta esencial en este debate. De hecho, en el dilema minería-agricul-

9 Ibíd. pág. 23.

tura no existe una respuesta definitiva ni única. Mientras que las empresas y los funcionarios del Estado insisten en que el futuro agropecuario conllevará a una pobreza perpetua a estas zonas, los actores locales insisten en probar que no existen evidencias de que la minería haya reducido de manera significativa la pobreza en las localidades en las que se ha establecido. Sin embargo, parece ser que ninguna de estas visiones logra ser sustentada cabalmente.[10]

En este dilema no resuelto, las posiciones tienden a irse maniqueamente a los extremos. Por un lado tenemos la negación de los derechos de las comunidades locales sobre sus tierras, en la medida en que los recursos naturales sean propiedad del Estado, con soberanía para su uso y explotación; mientras que por el otro, desde las comunidades locales se exige que sus posiciones constituyan criterios definitivos para la autorización de los proyectos; es decir, acuden a su capacidad de veto sobre las decisiones que se tomen sobre sus tierras.

La polarización del conflicto ha llegado a situaciones extremas que se manifiestan con la confrontación entre el poder relativo de la ciudadanía que se moviliza, la del Estado como propietario de los recursos naturales y las empresas mineras como concesionarias de estos.

Los conflictos se agudizan más aun por las condiciones estructurales de pobreza y exclusión de las comunidades, en las zonas en las que intervienen las industrias extractivas, debido a que las grandes expectativas económicas que existen sobre los proyectos mineros, no se corroboran con los pocos beneficios económicos que llegan directamente a los pobladores locales. Por ello, esta situación nos muestra la precariedad del marco regulatorio que no vincula las inversiones de las industrias extractivas con adecuados procesos de desarrollo e inclusión en las zonas.

10 Ibíd. pág. 25.

Una expresión clara y constante en los conflictos minería-poblaciones locales, es el colapso del sistema de regulación del sector minería y la necesidad de avanzar hacia un mejor diseño institucional que permita una convivencia más adecuada. De hecho, estos conflictos expresan la extrema debilidad del Estado para regular a las industrias extractivas y garantizar los derechos de las poblaciones locales. El liderazgo del Ministerio de Energía y Minas –MINEM–, como principal ente encargado de la promoción y al mismo tiempo de la fiscalización y regulación de las empresas, crea desconfianza en las poblaciones locales y propicia el conflicto. Esta percepción ha ido en aumento por la incapacidad mostrada por el propio MINEM para asegurar una adecuada supervisión y fiscalización de las actividades mineras, en particular, las relacionadas con el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales de las compañías mineras. Esta falta de confianza ha contribuido a polarizar a las dirigencias locales que se resisten a participar en los mecanismos institucionales propuestos por el Ministerio.

La poca capacidad de regular el sector y reconducirlo de manera más adecuada hacia objetivos comunes de desarrollo, se expresa también en las serias dificultades para realizar las reformas tributarias pendientes y ofrecidas.

La propuesta, en plena campaña electoral, de crear un impuesto a las sobreganancias mineras, terminó transformándose en un sistema voluntario de contribución de las empresas mineras, hoy también llamado óbolo minero. Esta "transformación" es una clara muestra de la debilidad de nuestras autoridades que tienden a ceder y priorizar las propuestas de las empresas, privilegiando los mecanismos voluntarios. Urge y es una demanda social realizar una verdadera reforma tributaria que atienda los problemas de recaudación, derivados de los contratos de estabilidad suscritos en años anteriores por el Estado peruano y las más importantes empresas mineras, con el fin de que las poblaciones locales se beneficien de los mayores ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas.

También es una constante en los conflictos mineros, el reclamo de la población por mayor información con respecto a los proyectos mineros y a las implicancias económicas, ambientales y sociales de los mismos. Por ello, la exigencia de que se les tome en cuenta en las decisiones del Estado sobre sus tierras, cuando otorgue concesiones, permisos de exploración y explotación minera, es un derecho legítimo. Además, se trata de ratificar el derecho a la participación ciudadana que tiene la población y que el Estado peruano tiene el deber de garantizar. En este marco, merece la pena mencionar que en el Informe de la Defensoría del Pueblo, antes citado, se establece que la normatividad sobre la participación y consulta ciudadana es aún insuficiente para garantizar una participación efectiva de las poblaciones locales, y lograr que los funcionarios públicos escuchen seriamente sus inquietudes por los problemas ambientales. Se requiere transformar estos mecanismos que aparecen, hoy en día, como burocráticos y formales, en procedimientos efectivos en los que la participación ciudadana tenga la posibilidad de influir en las decisiones sobre gestión ambiental.[11]

La situación se torna aun más difícil por otros factores que no están directamente vinculados a la competencia por los recursos y la orientación del desarrollo local. Presentado el desafío de la convivencia local, se plantea una compleja gama de relaciones interculturales, en contextos específicos de valoración del “otro”, donde están en juego espacios de acumulación de poder y posicionamiento de los actores locales, desde los cuales también se ejercen patrones de discriminación. Las denuncias por abusos y actitudes prepotentes contra las poblaciones locales por parte de funcionarios del Estado, así como por miembros de las empresas mineras, son una constante en los conflictos mineros. Esta discriminación varía según la condición de las poblaciones locales, ya sean estas urbanas, rurales, costeñas, serranas, extremada-

11 Defensoría del Pueblo, “Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo”. Pág. 169. Consultado en diciembre del 2006.

mente pobres o indígenas. La escala de exclusión sitúa a los grupos más marginados a la peor condición de violación de sus derechos.

Como observamos, los conflictos entre industrias extractivas y comunidades locales son de naturaleza compleja y requieren que el Estado peruano recupere su rol mediador que le permita resguardar los derechos de las poblaciones locales, las mismas que generalmente están postergadas de los procesos de toma de decisiones.

Cajamarca: El caso del cerro Quilish[12]

> Las pugnas por el uso de las fuentes de agua, en Cajamarca, constituyen un importante generador de conflictos. El caso del Cerro Quilish es emblemático, ya que se trata de un ecosistema frágil que incluye la presencia de microcuencas que abastecen a los ríos Grande, Porcón y Quilish. El 70% del total de agua que abastece a la población de la ciudad de Cajamarca, proviene de los dos primeros ríos, y llega a la ciudad a través de la Planta de Tratamiento de Agua Potable "El Milagro".
>
> Para la empresa Yanacocha, el Cerro Quilish contiene grandes depósitos de oro y es una importante zona de expansión minera. Desde el inicio de las operaciones de Minera Yanacocha, el Cerro Quilish ha constituido un expediente altamente conflictivo que ha provocado la movilización de las poblaciones locales.
>
> El 5 de octubre del año 2000, en respuesta a dichas movilizaciones sociales, la Municipalidad Provincial de Cajamarca declaró como "Zona Reservada Municipal" al Cerro Quillish. En respuesta, Yanacocha abrió un proceso legal en contra de la decisión, y aunque perdió en las dos primeras instancias, ganó el caso en Lima y el 16 de julio del año 2004, el MINEM autorizó la reanudación de las exploraciones en el Cerro Quilish (RD Nº 361-2004-MEM).
>
> Esta autorización provocó una segunda oleada de protestas que terminaron en un masivo paro regional en Cajamarca y, entre el 2 y 16 de

12 Ibíd. pág. 11.

septiembre, se dieron movilizaciones urbanas y rurales en contra de la empresa. El paro fue levantado cuando se conoció el compromiso del MINEM de retirar la autorización, que se hizo pública en el Diario Oficial El Peruano (RD Nº 427-2004-MINEM).

En noviembre de ese año, la empresa Yanacocha publicó un comunicado en los principales diarios de circulación nacional manifestando su decisión de no iniciar las exploraciones en el Cerro Quillish y reconociendo que no había tenido la licencia social para poder seguir con la operación. Con ello, al día siguiente de publicado el comunicado, solicitó formalmente al ministerio la revocación de su permiso.

A pocos días del pronunciamiento de noviembre, Alberto Benavides, Director de Minera Buenaventura (socio mayoritario de Yanacocha) señaló, en una entrevista periodística que, en algún momento en el futuro, era probable que Yanacocha reiniciará las exploraciones en el Cerro Quilish.

Gobernabilidad minera y participación: agenda pendiente

Conociendo los factores que originan los conflictos sociales y recogiendo las demandas de las poblaciones locales cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿cómo dar garantía a las poblaciones locales para que expresen sus visiones sobre el desarrollo económico local?, ¿cómo reforzar su capacidad para ejercer su derecho de propiedad sobre sus tierras frente a procesos en los cuales se van ampliando las extensiones de terrenos que se dedican a actividades extractivas y que terminan afectando los recursos fundamentales necesarios para desarrollar sus actividades?, ¿cómo facilitar mecanismos que permitan mediar en situaciones de conflicto y empoderar a los pobladores locales en su capacidad de negociación con el Estado y las empresas?, ¿cómo garantizar adecuadamente el derecho a la tierra y los territorios sobre las que las poblaciones se encuentran ancestralmente asentadas y que constituyen elementos fundamentales de su identidad? Para responder a estas preguntas se deberán tomar muchas medidas pero, en especial, se tendrán que mejorar los mecanismos de participación y consulta ciudadana.

Hoy en día vemos que la necesidad de reformar el marco regulatorio de la participación ciudadana, en torno a las industrias extractivas, goza cada vez de mayor consenso. Esta demanda originalmente planteada por las comunidades afectadas por la minería, organizaciones y autoridades locales[13], es reconocida por autoridades del propio gobierno. A finales de 2006, en declaraciones a un importante diario nacional, la hoy ex viceministra de Energía y Minas, Rosario Padilla Vidalón, llamaba la atención acerca de la necesidad de generar mecanismos de participación ciudadana desde antes de iniciadas las exploraciones mineras.[14] Refería que la modificatoria del marco normativo actual debería permitir crear mecanismos para que las empresas mineras obtengan permiso de la población local. En este proceso el Estado está llamado a jugar un rol central, creando desde el inicio las condiciones y los mecanismos de negociación más convenientes para evitar los conflictos.

Para ello, recogiendo las palabras de la ex viceministra Padilla, se requiere superar las limitaciones que tiene la normatividad actual en materia de gestión ambiental y social. Un modelo en el que tan solo se requieren permisos técnicos (como la viabilidad ambiental que exige el MINEM), se percibe como una violación de los derechos de las comunidades locales. "Eso nos hace reflexionar que las normas que tenemos son de 1993, que han pasado ya muchos años y es necesario renovarlas", concluye.

La revisión de las leyes mineras, dadas en los años noventa constituye una prioridad para hacer que las reformas necesarias permitan

---

13 O como diría más de una opinión interesada, los miembros del movimiento "antiminero", que incluye pobladores y autoridades locales y hasta miembros de la Iglesia Católica.

14 Entrevista a la viceministra Rosario Padilla. Publicada en la sección económica del diario El Comercio. 27 de noviembre del 2006. Disponible en: http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-09-23/ImEcEntrevista0583185.html (Consultado en marzo del 2007).

establecer un adecuado equilibrio en la protección de derechos y el establecimiento de obligaciones entre empresas y poblaciones locales. El débil sistema de regulación promovido en las reformas de los años noventa ha colapsado. Una de las mejores evidencias es que la mayor parte de los conflictos mineros se desarrollan únicamente entre las comunidades y las empresas, lo que muestra la absoluta ausencia del Estado[15]. Curiosamente, en algún momento del conflicto todos los actores reclaman por el Estado ausente y carente de capacidades.

Un sistema diseñado únicamente para atraer inversiones ha mostrado que se trata de un sistema inadecuado para establecer parámetros serios que contribuyan al desarrollo sostenible. La ausencia del Estado en la relación industrias extractivas-poblaciones locales se nota en el terreno: la relación con la población queda en manos de la empresa minera y, si no se entienden, el Estado no asume un rol arbitral y generalmente toma partido por la inversión[16].

Las iniciativas que gozan de consenso, acerca de las modificaciones que requiere la regulación de las industrias extractivas en nuestro país, son diversas. Estas van desde la necesidad de crear una autoridad autónoma ambiental independiente del MINEM, así como la derogación de la ley de servidumbre minera, el establecimiento de un sistema de ordenamiento territorial regional y nacional y la implementación de mecanismos adecuados de participación de las poblaciones locales.

El desarrollo de mecanismos de participación y consulta, desde un enfoque de gobernabilidad local, respeto y garantía de los derechos de las poblaciones locales es una prioridad, sin embargo, todavía se ve como un tema pendiente de discusión y desarrollo. Mientras tanto, las empresas están más interesadas en mantener el sistema de autorregula-

---

15 Con la notable y valiosa excepción de la Defensoría del Pueblo, que a pesar de sus múltiples esfuerzos y recomendaciones ha recibido poca permeabilidad y colaboración por parte de las autoridades y funcionarios estatales.

16 Diez, Alex y Revesz, Bruno. Ibíd. Pág. 79.

ción actual y conciben que la implementación de estándares propios de responsabilidad y licencia social, es una fórmula adecuada y suficiente para atender esta demanda. La perspectiva es distinta desde las poblaciones y autoridades locales, así como las opiniones de las diversas instancias del Estado (Defensoría del Pueblo, Vice-Ministerio de Energía y Minas, CONAM, entre otras): la reforma y garantía de los derechos de participación de las poblaciones locales frente a las industrias extractivas son una prioridad.

En este contexto, es importante reconocer que en materia de derechos humanos, el Perú ha suscrito diversos instrumentos internacionales, que son mandatos obligatorios para nuestra normatividad interna. En ellos se garantizan los derechos no solo de la participación ciudadana, sino también de la protección de las tierras y territorios que tienen especialmente los pueblos indígenas. En el marco del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Poblaciones Tribales (Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo, nuestro país se ha comprometido a reconocer los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones indígenas, en aquellos casos cuyas decisiones puedan afectar la estrecha relación que estos pueblos tienen con sus tierras y territorios.

Este derecho internacional pendiente de desarrollo en el Perú no solo constituye una importante oportunidad para dar garantía a las poblaciones locales, sino que es un componente fundamental de la licencia social que las empresas deberían obtener antes del inicio de sus actividades. La consulta y el consentimiento previo, libre e informado, no son solo una obligación adquirida en el marco del Convenio 169; también es un mecanismo cada vez más recomendado como estándar de desarrollo mínimo que ayuda a armonizar la relación entre Estado, industrias extractivas y comunidades locales.

Consulta y consentimiento previo, libre e informado

En el Perú, los derechos de participación y consulta ciudadana para el inicio de los proyectos extractivos se encuentran parcialmente

reconocidos. Esta situación se hace aun más grave para el caso de los pueblos indígenas, frente a las obligaciones que nuestro país ha adquirido en el marco del Convenio 169 de la OIT. Así tenemos que, a pesar de las serias deficiencias en su diseño y puesta en práctica, existen instrumentos nacionales que buscan reconocer el derecho a la consulta de las poblaciones locales; sin embargo, no contamos con ninguna ley, reglamento u otra norma que reconozca el derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

Las limitaciones para reconocer legalmente el derecho al consentimiento, podrían expresar y hasta cierto punto reproducir las dificultades que a nivel internacional existen para implementarlo. Lo cierto es que el Perú tiene la obligación de garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado que tienen los pueblos indígenas para aquellos casos en los que el Estado tome decisiones que puedan afectar sus tierras y sobre todo cuando estas decisiones suponen un proceso de reubicación o reasentamiento de las comunidades.

Como hemos visto, las diversas experiencias de implementación de los instrumentos internacionales, que reconocen los derechos de consulta y consentimiento, han sido complejas y responden a los particulares procesos normativos de cada país. El derecho de consulta viene siendo cada vez más reconocido y en aquellos casos en los cuales se habla de consentimiento, este concepto se entiende como una especie de consulta reforzada, en la que se busca que el diálogo entre las partes derive en un acuerdo. Esta interpretación es compatible con la que la propia OIT hace de las obligaciones derivadas del Convenio 169.

Consulta y consentimiento

Dadas las dificultades que existen para generar un consenso o mecanismo universal para la puesta en práctica del consentimiento, vale la pena detenernos en las definiciones específicas de ambas palabras. Según el Diccionario de Real Academia de la Lengua, *consultar* viene del latín *consult_re*, *consul_re*, o también de las palabras considerar, deliberar. Sus acepciones son examinar, tratar un asunto con una o

varias personas, o pedir parecer, dictamen o consejo. La definición de la palabra consentir supone una consulta reforzada, se trata de permitir algo o condescender en que algo se haga.

Amabas palabras, suponen dos tipos de reconocimiento final distinto de la opinión del sujeto consultado. Mientras que, la consulta supone la valoración del sujeto de consulta y su opinión, este no es un punto de vista ni último ni definitivo. Se trata de una opinión valiosa que busca ser considerada para una decisión final; es una opinión necesaria y que busca ser incluida en la toma de decisión final. La naturaleza del consentimiento, supone la decisión última de un sujeto al que se le atribuye una autoridad mayor sobre la toma de un acuerdo final, en el que la opinión que este tenga será definitiva y decidirá el curso de un evento.

El principio base sobre el que se afirman ambos derechos (consulta y consentimiento) es el derecho a la autodeterminación de los pueblos reconocido también como principio de derecho e identidad de estas comunidades étnicas. Sin embargo, el dilema de fondo se ubica en la fricción que tiene la aplicación de este principio en el marco de Estados nacionales que, al mismo tiempo que los reconocen, también establecen su soberanía sobre los recursos naturales y toman las decisiones finales en función del denominado interés nacional. El propio Convenio 169 reconoce la fricción que existe entre los principios de soberanía estatal y la autodeterminación de los pueblos indígenas y por ello plantea límites en los temas referidos a los recursos naturales.

Así, mientras que en los artículos 6º, 7º, 15.1º y 16º del Convenio se reconocen los derechos de consulta y consentimiento; el mismo artículo 15º, en su segundo punto, reconoce también la soberanía que los Estados tienen sobre los recursos naturales, pero los obliga a considerar la consulta previa a los pueblos indígenas relacionados con estos. Se trata entonces de un reconocimiento de la soberanía y decisión final del Estado, combinada con la obligación de garantizar los derechos de participación y consulta de los pueblos indígenas, mediante los cuales se

busca mejorar las condiciones de negociación y decisión sobre el destino de sus tierras y territorios[17].

Cabe señalar que a los pueblos indígenas de tan solo cinco o seis países en el mundo –precisamente los que tienen tradición del common law – se les reconocen derechos sobre los recursos del subsuelo. En el caso de países como Perú, con tradición del derecho romano germánico, no se acepta esa consideración porque se basan en el principio de la autodeterminación, tal como ha sido interpretado en forma tradicional por los Estados-nación.

El Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) reconocido en el Convenio 169, es de naturaleza compleja y termina siendo, en la práctica, un derecho relativo, en la medida que no otorga el veto absoluto. Convive con el derecho soberano de los Estados en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales: se trata de una obligación por medio de la cual el Estado debe proveer todos los medios necesarios para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas.

Definición de consentimiento previo, libre e informado

Merece la pena profundizar en las diversas definiciones que existen sobre el consentimiento y la manera cómo varía su aplicación según los diversos contextos internacionales. Podemos afirmar que el CPLI generalmente es entendido como el proceso a través del cual los pueblos indígenas, así como las comunidades potencialmente afectadas por las industrias extractivas, participan en diálogos informados con el Estado y las personas o empresas interesadas en realizar actividades en sus tierras y territorios. Este proceso les permite tomar una decisión sobre el uso de sus tierras.

El proceso del consentimiento requiere de tres condiciones básicas:

---

17 Ver MacKay y Colchester, 2004, pág. 29.

- Se trata de un proceso previo, es decir, se debe dar antes de que el Estado decida sobre el uso futuro de las tierras y territorios de los pueblos indígenas y debe constituir una práctica permanente de las empresas que estén autorizadas a operar en estas zonas.

- Se trata también de un proceso libre, tanto en el momento de la toma de decisiones como en las fases de recopilación y elaboración de información. La comunidad potencialmente afectada no debe ser limitada, amenazada, manipulada o víctima de cualquier acción que implique abuso de poder. El proceso de consentimiento debe ser voluntario.

- Finalmente, el consentimiento supone un proceso en el cual las partes interesadas deben tener acceso a la información completa y accesible para la toma de decisiones. Este proceso informativo es condición fundamental para el carácter libre, independiente y no manipulada de la decisión en el proceso de consentimiento. Para ello se requiere que las partes interesadas en desarrollar el proyecto –Estado o empresa–, brinden toda la información relevante a las comunidades: información referida a los componentes económicos, ambientales, productivos, sociales, impactos esperados, planes de remediación, riesgos y beneficios para las poblaciones. Este proceso debe ser complementado con el conocimiento de los derechos que se les confieren a estas comunidades afectadas y el acceso a la información. El enfoque intercultural debe ser un principio que oriente este diálogo. Por ello, se deberá tener en cuenta los medios por los cuales se les brinda la información, el idioma, la complejidad técnica, así como el soporte necesario: la sola entrega de informes en soporte físico o electrónico a comunidades con altos índices de analfabetismo o que no cuentan con facilidades técnicas o asesoría –como usualmente ocurre en la mayoría de casos de proyectos mineros o de hidrocarburos–, es una seria violación a este principio. Las partes deben poner especial atención en satisfacer las diversas dudas planteadas por las comunidades afectadas, así como valorar los criterios con los cuales estas expresan sus preocupaciones. El consentimiento supone un acto libre, luego de un adecuado proceso de información y diálogo.

Sujeto de derecho: pueblos indígenas y comunidades locales

Una de las principales limitaciones para la definición del consentimiento es dar respuesta a la interrogante sobre quién es el sujeto de derecho. Es decir si el consentimiento debe ser un derecho solo de los pueblos indígenas o si puede ser aplicable a las comunidades locales en general que van a ser afectadas por los proyectos extractivos.

Si bien es cierto que los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas son los que más han avanzado en la definición de este derecho, las propuestas de diversos organismos internacionales buscan ampliar su aplicación en la medida que pueda convertirse en un instrumento determinante para construir relaciones de respeto y equilibrio entre empresas, Estado y comunidades locales. De hecho, la perspectiva de las empresas en el tema de la licencia social es también incluyente.

Así podemos afirmar que es conveniente seguir la tendencia internacional que diversas instituciones promueven y asumen una perspectiva garantista de derechos, haciendo una aplicación extensiva del consentimiento tanto para los pueblos indígenas como para las comunidades en general.

Reconciliación del interés nacional y local

Otro elemento de conflicto en la interpretación y definición del consentimiento, está referido a su aplicación como derecho de veto indígena. La propia OIT ha buscado enfrentar esta polémica y ha interpretado que el CPLI no es un derecho a veto.

Sin embargo, la ampliación de este derecho y la oportunidad de que se constituya finalmente en un reconocimiento más amplio de la autodeterminación de los pueblos indígenas –y con ello de su soberanía sobre los recursos naturales–, es un proceso por el cual algunos países han decidido transitar. Con ello, se han incorporado a la tendencia internacional que propicia una mejor y más amplia garantía de los derechos indígenas. La naturaleza compleja y conflictiva de este proce-

so se pone de manifiesto en el curso que han tomado los procesos de aprobación y discusión –hoy en día estancados–, de los proyectos de declaración sobre pueblos indígenas, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano de derechos humanos.

La aplicación del derecho al consentimiento con carácter absoluto o de derecho a veto, corresponde a experiencias nacionales diversas que han estado marcadas por las características de los procesos de colonización y mestizaje, que fueron parte del proceso de la conformación de los Estados nacionales. La naturaleza de estos procesos es determinante para la relación que estos Estados establecen con las poblaciones originarias.

Llama la atención que en el debate sobre la ampliación de los derechos indígenas y, particularmente, sobre la implementación del consentimiento previo, libre e informado, destaquen las iniciativas de los países miembros del Commonwelth. Experiencias como las de Australia nos muestra un mecanismo de consentimiento reforzado, por medio del cual los pueblos aborígenes australianos tienen un mayor poder de veto sobre el desarrollo de proyectos mineros en sus zonas. Como hemos analizado en el capítulo 4, la naturaleza de esta aplicación está marcada por el carácter territorial de la ubicación de los pueblos indígenas, así como por el carácter de minoría de estos colectivos.

En el caso de los países de la región andina, la aplicación del consentimiento en estos términos constituiría un proceso altamente conflictivo y a la larga contraproducente: recordemos que alrededor del 55% de los pueblos indígenas de América está en los países andinos y el 90% están en Perú, Bolivia y Ecuador; siendo el Perú el que tiene el mayor número[18].

Dadas las características de la colonización y el mestizaje de la región andina, nos toca diseñar un proceso que se ajuste a la medida de

18 Pajuelo T., 2006. pág. 18.

nuestras características y necesidades; que garantice los derechos de los pueblos indígenas y que resguarde adecuadamente el vínculo cultural, espiritual e histórico que estos tienen con sus tierras y territorios.

En este contexto, el dilema de fondo que complica la aplicación del consentimiento reside en el carácter soberano del Estado en el manejo de los recursos naturales. En aquellos países en los que no se ha otorgado mayor autonomía a las decisiones y al autogobierno que los pueblos indígenas pueden tener sobre sus tierras y recursos, la aplicación del consentimiento resulta más polémica[19]. Dadas las distintas experiencias históricas, la aplicación del consentimiento para el pueblo indígena quechua o aymara para el caso de los países andinos, será sustancialmente diferente a la aplicación de este derecho para la comunidad Koori (en los territorios de Nueva Gales del Sur y Vectoria) o Murri (en el Estado de Queensland) en Australia.

Aunque es un tema polémico y de largo debate, diversos expertos reconocen que los instrumentos internacionales no otorgan el veto indígena. Sin embargo, también reconocen que es un tema legítimo en la agenda de estos pueblos y su aplicación dependerá de la voluntad y capacidad política que tengan frente a sus Estados. Por tal razón, diversos instrumentos –inclusive el propio Convenio 169– establecen derechos complementarios que deberán ser reconocidos para aquellos casos en los que se afecten las tierras y los territorios indígenas. El derecho a ser indemnizados o compensados, así como el derecho a retornar a sus tierras, son mecanismos de protección a los pueblos indígenas para los casos en los que el Estado –en su condición de soberano sobre los recursos naturales– decida proseguir con un proyecto en función de la necesidad pública o del interés nacional.

Sin embargo, la declaratoria de interés nacional, como mecanismo que contradiga la decisión de las comunidades locales, no debería constituir una práctica arbitraria. De este modo, en un proceso de con-

19 Render, 2005, pág. 86.

sentimiento previo, libre e informado, la aplicación del factor interés nacional por parte del Estado debería ser excepcional y responder a los criterios técnicos preestablecidos, que tomen una adecuada consideración de las variables económicas, ambientales y socioculturales, en donde se integren también los intereses de las comunidades locales que se oponen a la expansión de los proyectos extractivos en sus territorios.

Como hemos mencionado, la soberanía del Estado no debe ser entendida como una acción no regulada. La legitimidad de la acción soberana del Estado recae en su capacidad de reconocer, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos. El Estado debería promover un adecuado proceso de consulta y consentimiento, en el cual el uso del criterio de interés nacional o utilidad pública debería ser un mecanismo excepcional para aquellos casos en los cuales se hayan agotado todas las instancias razonables para propiciar el acuerdo con las comunidades locales.

Actualmente, como muestra el caso de la autorización del Proyecto Río Blanco de la empresa Majaz, existe una alta discrecionalidad para la definición del interés público en el Perú. La ausencia de criterios técnicos que trasciendan el mero interés económico de promover las inversiones y que incorporen las valoraciones ambientales, socioculturales y de impacto económico en el largo plazo, es un elemento fundamental. Atendidas estas consideraciones, es importante resaltar que la puesta en práctica del proceso de consentimiento previo, libre e informado, podría constituir una valiosa oportunidad para que se acerquen las perspectivas locales y nacionales sobre el desarrollo, en un proceso de negociación en el que se respete a cada una de las partes y se propicie una adecuada reconciliación de intereses.

Empobrecer el debate sobre el consentimiento, entendiéndolo únicamente como el derecho que las comunidades tienen para impedir un determinado proyecto, limita la oportunidad de ampliar no solo la garantía de derechos, sino la discusión sobre el verdadero significado del interés público en países como el Perú y la manera como se definen las políticas nacionales de desarrollo. Este tema es aun más relevante

para poblaciones que han estado históricamente marginadas de las decisiones de impacto local, regional y nacional.

Negociación y empoderamiento de los pueblos indígenas y de las comunidades locales

Como hemos señalado, el reconocimiento del consentimiento como un derecho colectivo de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas, constituye un importante mecanismo que deberá ayudar a superar las asimetrías y la histórica postergación a la que se han visto sometidos en los procesos de toma de decisiones sobre sus territorios.

Una adecuada garantía del derecho a la consulta y el consentimiento supone un proceso de fortalecimiento organizativo de las comunidades campesinas y nativas, para mejorar su capacidad de diálogo y negociación con el Estado y las empresas. Por ello, es fundamental reforzar los procesos legítimos de representación de estos pueblos y reconocer sus mecanismos de toma de decisiones.

El cuestionamiento a la legitimidad de las organizaciones de las comunidades campesinas y nativas es un serio problema para la operacionalización del consentimiento. En muchas ocasiones las empresas buscan debilitar estas organizaciones y con ello su capacidad de resistencia frente a los proyectos. En consideración a esto, es importante no perder de vista que la garantía de los derechos de participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, debe considerar un importante componente de trabajo, desde y con las propias organizaciones, reforzando su legitimidad y representatividad interna.

En este contexto, es importante reconocer que la participación, vía consulta y consentimiento, es la aplicación de un derecho de carácter colectivo que debe expresarse de acuerdo a las prácticas tradicionales. Por ello, es especialmente importante que en el proceso del consentimiento no solo esté claramente definido cual es la instancia y el procedimiento de toma de decisiones, sino también quienes son las personas que representan al colectivo y expresarán la decisión final.

Criterios para la operacionalización de la consulta y consentimiento previo, libre e informado

Definitivamente, el proceso de operacionalización del consentimiento previo, libre e informado debe atender tres subprocesos[20]. En primer lugar, está la importancia que tiene el rol del Estado en la definición de leyes, reglamentos e instituciones que den garantía a la aplicación de este. En segundo lugar, la importancia del fortalecimiento de la participación comunitaria que, como hemos mencionado, debe comprender el reconocimiento y la conciencia sobre los derechos, las capacidades de organización y un mayor conocimiento de los instrumentos técnicos involucrados con estos procesos. Y el tercer proceso se trata de la implementación, propiamente dicha, del consentimiento como el derecho de participación y consulta ciudadana.

Algunos de los criterios fundamentales son: en primer lugar, se debe garantizar un adecuado marco de reconocimiento de derechos y establecer instituciones estatales con capacidad operativa y autoridad suficiente para dar garantía a estos derechos. Aquí se debe considerar no solo el adecuado reconocimiento de los derechos de participación y consulta ciudadana –a lo largo de los procesos de decisión con respecto a las industrias extractivas–; sino que deberán revisarse los derechos de propiedad que sobre la tierra y territorios reconoce la normativa nacional a los pueblos indígenas y comunidades locales. En este sentido, la promulgación de leyes y reglamentos sobre la materia deberá estar acompañada por una adecuada definición de requisitos y obligaciones que deben satisfacer el Estado y las empresas. Para ello, se requiere fortalecer una autoridad independiente que regule y monitoree el cumplimiento del proceso y el resultado de la aplicación del consentimiento.

En segundo lugar, se debe entender el consentimiento como un proceso y no únicamente como un resultado. Si bien la naturaleza del

20 Metz, 2006, pág. 3.

consentimiento podría llevarnos a interpretarlo como la expresión concluyente de un resultado final –sobre la aprobación o no de un determinado proyecto que involucra a las tierras y territorios indígenas–; este supone sobre todo un proceso mediante el cual se deben propiciar las mejores condiciones para que los pueblos indígenas y comunidades locales participen en la negociación y definición de las condiciones para el desarrollo de los proyectos. Es de especial importancia entender el consentimiento como un proceso de negociación y acuerdo permanente en el cual las comunidades tienen que tener una participación intensiva para asegurar el carácter sostenible y la equidad de los acuerdos.

A continuación presentamos algunas de las principales características que deberían ser consideradas en el diseño del mecanismo del consentimiento previo, libre e informado:[21]

1. Deben propiciarse procesos ampliamente participativos que busquen integrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales, reconociendo sus instituciones, autoridades y organizaciones propias. Para ello se deben establecer mecanismos culturalmente apropiados que aseguren la más amplia participación.

2. Se requiere incluir elementos que garanticen la información adecuada para la población, así como su activa participación en la identificación de las sensibilidades que el proyecto debe prevenir o remediar según sea el caso. Para ello, se deberán propiciar evaluaciones detalladas, abiertas y participativas, del impacto social y ambiental. Será de especial importancia la evaluación de los riesgos con todos los grupos afectados.

3. Se deben considerar plazos adecuados para realizar las consultas y atender las observaciones que puedan resultar de este proceso. Para ello, es importante que se considere el diseño de un proceso por

21 Ver MacKay y Colchester, op. cit.

etapas, que permita a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, consultar entre ellos y arribar a acuerdos según sus propios mecanismos de toma de decisiones.

4. Debe tratarse de un proceso permanente, en el que la aplicación del consentimiento en la fase preliminar del proyecto –como es la autorización para la concesión y la fase exploratoria– deben ser decisorios. Luego, se deberán garantizar los mecanismos necesarios para que la operación del proyecto minero obtenga la validación permanente de la comunidad local.

5. Garantizar la autonomía de la participación y la consulta dentro del proceso del consentimiento. Para ello, en un diseño ideal, el Estado debe ser el responsable del financiamiento del proceso. La práctica actual, en la cual los procesos de participación son financiados por la empresa constituye una seria limitación a la autonomía de los mismos. Entre los costos de participación debería considerarse el financiamiento de las asesorías legales independiente y la de los asuntos sociales y ambientales.

6. Definir en qué momento y cómo se ha logrado el acuerdo. Uno de los retos pendientes en este proceso de operacionalización de los procedimientos de consentimiento previo libre e informado, radica en saber cómo y en qué momento se ha logrado el consentimiento, para lo cual se debería desarrollar el respectivo marco legal para viabilizarlo.

Es necesario esclarecer algunos elementos básicos que deberían estar garantizados en los acuerdos:

- Los acuerdos no podrán exigir la renuncia a derechos fundamentales garantizados.
- Deben tratarse de contratos vinculantes y aplicables. Los acuerdos obtenidos de la negociación deberán derivar en contratos mutuamente acordados, formales y aplicables legalmente; que sean vinculantes para todas las partes y que se puedan hacer cumplir a través de las cortes nacionales.

- Deben considerarse mecanismos para arbitrar disputas y facilitar la ejecución conjunta del mismo. Los procesos de arbitraje que se prevean deberán ser aceptados por todas las partes.
- Es importante que los acuerdos incluyan, de manera complementaria, mecanismos que permitan el monitoreo y la evaluación conjunta.
- Se deben definir pautas para la distribución de beneficios, complementados con mecanismos que garanticen la administración transparente y equitativa de los fondos.

La garantía del derecho al consentimiento previo, libre e informado, entendido como un proceso de consulta reforzado en el que el Estado, las empresas y las comunidades construyan acuerdos duraderos, puede convertirse en un importante aporte que no solo respalde los derechos fundamentales de la participación ciudadana, sino que también permita la transformación de los conflictos locales derivados del impacto de las industrias extractivas. Así mismo, constituye uno de los elementos pendientes en la necesaria reforma del Estado que le permitirá recobrar su rol regulador y facilitará un adecuado marco de trabajo en el sector de las industrias extractivas –en especial la minería y los hidrocarburos–, atendiendo a las justas demandas de las poblaciones locales que conviven con ellas.

Bibliografía

Bebbington, Anthony y otros
2006 Los movimientos sociales frente a la minería: Disputando el desarrollo territorial. Documento de trabajo. Junio.

Defensoría del Pueblo
2005 Ante todo, el diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Noviembre. Lima-Perú. 198 pp. Disponible en: http://www.ombudsman.gob.pe/buscar.php?pagina=1&tema=5&criterio= (Consultado en diciembre de 2006).

Diez, Alejandro y Revesz, Bruno
2006 El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros). Pp. 49-84. En: Toche, Eduardo (Comp.) Perú Hoy, nuevos rostros en la escena nacional. Lima: DESCO. 478 pp.

MacKay, Fergus y Colchester, Marcus
2004 Forjando un espacio de negociación. Pueblos indígenas, representación colectiva y derecho al consentimiento previo, libre e informado. Forest Peoples. Oaxaca. Agosto. Disponible en:

http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fpic_ips_feb06_sp.pdf (Consultado en febrero de 2006).

Metz, Shannah
2006 Consentimiento previo e informado y áreas protegidas. Estudio de caso: Cordillera del Cóndor Ecuador. Center for the International Environmental Law (CIEL). Washington, EDC. Marzo. 41 pp.

Pajuelo Teves, Ramón
2006 Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales. Lima: IEP, Fundación Honrad Adenauer. (serie Ideología y Política).132 pp.

Render, Jo
2005 Revisión de Asuntos de Minería y Pueblos Indígenas. International Council on Mining and Metals – ICMM. Virginia, EE.UU. Disponible en:

http://www.icmm.com/publications/918Mineriaypueblosindigenas_FINAL.pdf (Consultado en marzo de 2007).

Schuldt, Jürgen
2005 ¿Somos pobres porque somos ricos?: Recursos naturales, tecnología y globalización. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 258 pp.

DIEZ TESIS URGENTES SOBRE EL NUEVO EXTRACTIVISMO

Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual

*Eduardo Gudynas**

El llamado extractivismo, que incluye la explotación minera y petrolera, tiene una larga historia en América Latina. A partir de esas actividades se han nutrido las corrientes exportadoras, desempeñaron papeles claves en las economías nacionales, pero también han estado en el centro de fuertes polémicas por sus impactos económicos, sociales y ambientales.

Un hecho notable es que a pesar de todos esos debates, y de la creciente evidencia de su limitada contribución a un genuino desarrollo nacional, el extractivismo goza de buena salud. Las exportaciones de minerales y petróleo mantienen un ritmo creciente, y los gobiernos insisten en concebirlas como los motores del crecimiento económico. Es todavía más llamativo que eso se repite en los gobiernos progresistas y de izquierda. En efecto, varios de ellos son activos promotores del extractivismo, y lo hacen de las más diversas maneras, desde reformas

* E. Gudynas es investigador en el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), en Montevideo, Uruguay (egudynas@ambiental.net). El presente artículo ofrece algunos resultados de una evaluación sobre los sectores extractivos y la sustentabilidad en América del Sur. Algunas ideas fueron adelantadas en la mesa redonda "Alternativas a una economía extractivista", convocada por CAAP y FLACSO en Quito (28 julio 2009); el manuscrito final fue revisado por Mariela Buonomo.

normativas a subsidios financieros. No sólo esto, sino que han generado una versión de agricultura basada en monocultivos y orientada a la exportación, que termina resultando ser una nueva de extractivismo.

En el presente texto se examinan los estilos de extractivismo promovidos por los gobiernos progresistas, ofreciendo una serie de tesis sobre sus características más relevantes, y los desafíos que esto representa, en especial para los movimientos sociales. Se utiliza el término tesis en referencia a opiniones y proposiciones que se mantienen con razonamientos (según dos de las acepciones en el Diccionario de la Real Academia Española). Estas tesis tienen además un sentido de urgencia, en tanto persisten los impactos negativos del extractivismo, y por lo tanto la elaboración de respuestas y alternativas requiere una mejor comprensión de los actuales procesos en marcha.

Se postula que existe un neo-extractivismo progresista, ya que se observan algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado. Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados.

El nuevo contexto político sudamericano

Hasta no hace mucho tiempo atrás, el discurso de la izquierda tradicional siempre cuestionó los estilos de desarrollo convencionales, y con ellos el extractivismo. Se criticaba la dependencia exportadora, el papel de las economías de enclave, las condiciones laborales, el enorme

poder de las empresas extranjeras, la mínima presencia estatal o la débil tributación. Esa prédica apuntaba a los sectores extractivos típicos, como la minería y el petróleo. Se reclamaba desandar las reformas neoliberales, romper con esa dependencia, diversificar la producción, industrializar las materias primas, y así sucesivamente. En muchos casos, los actores políticos se unían con grupos sociales en esas mismas demandas. Por lo tanto, desde diversos ámbitos se asumió que una vez que los grupos políticos de la nueva izquierda lograran ocupar los gobiernos nacionales promoverían cambios sustanciales en los sectores extractivistas.

Esos grupos han logrado conquistar los gobiernos en los últimos años. Sucesivas victorias electorales de partidos, coaliciones o agrupamientos que se definen como progresistas, izquierda o nueva izquierda. Estos nuevos gobiernos están presentes en siete países: Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Luis Inacio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela; es corriente sumar a este grupo a Michele Bachelet de Chile, mientras que Fernando Lugo en Paraguay todavía se encuentra en una etapa inicial de su administración. Permanecen bajo gobiernos conservadores o de derecha, Perú (Alan García) y Colombia (Alvaro Uribe). Por lo tanto, aproximadamente el 80% de la población y poco más de tres cuartos de la superficie sudamericana, se encuentra bajo gobiernos progresistas.

Estos gobiernos son muy distintos entre sí, e incluso existen diversidades notables al interior de cada uno de ellos. En unos casos, el Poder Ejecutivo descansa en una coalición de partidos diversos, tanto de derecha como izquierda (tal como se observa en Brasil), mientras que en otros casos no existe el respaldo de un partido político organizado y formal (como se observa en Ecuador) (Natanson, 2008, ofrece una revisión de estos casos). Las tendencias políticas presentan matices, y a veces diferencias importantes, y es usual encontrar en la prensa rótulos tales como "izquierda radical" para los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, mientras que no es raro que se tipifique la situación de Brasil, Chile y Uruguay como similar a la socialdemocracia

europea. En unos casos incluso tuvieron lugar reformas constitucionales (Bolivia, Ecuador, Venezuela), entendidas como una necesaria refundación del Estado. A pesar de esas diferencias, los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana comparten su crítica al reduccionismo de mercado, que prevaleció en las décadas de 1980 y 1990, y lo han intentado de diversas maneras, despliegan otro activismo estatal, y postulan la lucha contra la pobreza como una de sus tareas prioritarias.

El extractivismo contemporáneo

A pesar del cambio sustancial que representa la llegada del progresismo a estos gobiernos, e incluso de las diferencias entre ellos, en todos los países se mantienen las prácticas extractivistas. En efecto, no sólo persisten los clásicos emprendimientos extractivistas, sino que además se ha intentado profundizarlos. El caso pionero tuvo lugar en Chile, donde a la salida de la dictadura militar, los sucesivos gobiernos de la Concertación por la Democracia mantuvieron la arquitectura básica del sector minero, alentaron su ampliación a partir de emprendimientos privados, y los intentos de diversificación productiva no han tenido mucho éxito (véase por ejemplo Folchi, 2003, y en el presente volumen).

Por lo tanto, se presenta como **primera tesis** que a pesar de los profundos cambios políticos continentales hacia la izquierda, los sectores extractivistas mantienen su importancia y son uno de los pilares de las estrategias de desarrollo actuales. En efecto, desde la Venezuela de Hugo Chávez al moderado Lula da Silva en Brasil, persiste la apuesta a sectores como minería y petróleo (véase la Tabla 1).

Podría sostenerse que esto es parte de una "inercia" que proviene de las anteriores administraciones, y que resulta iluso o descabellado postular desandar ese camino. Esta posición no cuenta con evidencia empírica, ya que los gobiernos progresistas no han intentado una reconstrucción del extractivismo clásico, y por el contrario, vienen apostando a aumentarlo.

Es así que en varios gobiernos progresistas están implementando planes y apoyos para profundizar los sectores convencionales como también para ampliarlos a nuevas áreas. Por ejemplo, los nuevos gobiernos de Brasil y Venezuela favorecen aún más la exploración y explotación de hidrocarburos, y en Bolivia se tomaron medidas en ese sentido, aunque sus resultados son contradictorios.

Pero en un hecho destacable, estos gobiernos también promueven nuevos sectores extractivos: este es el caso con la minería bajo la administración Correa en Ecuador, el apoyo de una nueva minería del hierro en Bolivia, el fuerte protagonismo estatal en promover el crecimiento minero en Brasil y Argentina, mientras que la izquierda uruguaya se aventura en la prospección petrolera en su costa.

Bajo Lula da Silva, Brasil se está convirtiendo en una potencia minera: se estima que al año 2013, este país duplicará la producción de aluminio, y triplicará la de cobre, poniendo en marcha nuevas minas y procesadoras (USGS, 2008). Al inicio de la administración del Partido de los Trabajadores y sus aliados, en 2003, la producción de cobre fue de 264 millones ton, y creció a 370 millones ton en 2008; IBRAM, 2009); las exportaciones provenientes de minas y canteras que superaban los 6 mil millones de dólares en 2003, treparon a más de 21 mil millones de dólares en 2007 (CEPAL, 2009). Argentina, bajo los gobiernos Kirchner, sigue el mismo camino, promocionando activamente la minería, especialmente en la zona andina, incluyendo la reciente aprobación del megaemprendimiento de Pascua Lama compartido con Chile, apuntando a ser el segundo productor de oro continental.

También se debe señalar que, especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, se ha alentado un cambio sustancial en la agricultura orientándola a monocultivos de exportación. Estas nuevas prácticas representan un extractivismo agrícola. Se la observa especialmente en el cultivo de soja, basado en variedades transgénicas, alto uso de maquinarias, herbicidas químicos, escaso o nulo procesamiento, y exportación como commodity. Son prácticas que se han expandido y reforzado con

el beneplácito, e incluso apoyo, de las administraciones Kirchner, Lula da Silva y Vázquez. Otro tanto sucede con los monocultivos forestales, que cubren amplias superficies, y están volcados a elaborar pasta de celulosa. Por lo tanto, el extractivismo goza de buena salud bajo el progresismo, y en algunos casos se ha acentuado.

En paralelo al gran peso de los sectores extractivos en las exportaciones y la economía nacional, buena parte de esos mismos países enfrentan bajos niveles de desarrollo humano, alta incidencia de la pobreza y limitaciones en el acceso a la alimentación (con la excepción de Chile; véase Tabla 2). En varios casos, una mayor incidencia de los sectores extractivos, se da la mano con bajos indicadores sociales, y la abundancia en esos recursos naturales no genera bienestar sino que alimenta la "maldición de la abundancia" (analizada en detalle para Ecuador por Acosta, 2009).

Tabla Nº 1
Exportaciones de bienes primarios, hidrocarburos y minerales en las principales economías extractivistas sudamericanas. Porcentajes sobre las exportaciones totales. Datos de CEPAL (2009)

PAIS	Productos primarios / exportaciones total	Hidrocarburos / exportaciones totales	Minerales y derivados / exportaciones totales
Venezuela	92.7	89.7	0.4
Bolivia	91.9	46.1	24.8
Ecuador	91.3	59.2	-
Chile	89.6	1.2	60.7
Perú	87.4	7.8	55.1
Colombia	60.8	24.3	19.4
Brasil	51.7	10.0	6.6

Tabla Nº 2
Desarrollo humano, pobreza y desnutrición en las principales economías extractivistas sudamericanas. IDH, Indice de Desarrollo Humano, con datos para el año 2005. Pobreza: porcentaje sobre el total de la población, datos nacionales para 2007, excepto en Chile (2006), Colombia (2005) y Perú (2006). Desnutrición: porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria; años 2002-2004. Datos de PNUD (2008) y CEPAL (2009)

PAIS	IDH	POBREZA	DESNUTRICION
Venezuela	0,792	28,5	18
Bolivia	0,695	42,4	23
Ecuador	0,772	38,8	6
Chile	0,867	13,9	4
Perú	0,773	31,2	12
Colombia	0,791	45,4	13
Brasil	0,800	26,9	7

Un extractivismo de nuevo tipo

A pesar de la persistencia del estilo extractivista, no debe asumirse que éste es idéntico al que se observaba bajo gobiernos conservadores. No puede afirmarse que los nuevos gobiernos progresistas, mantuvieran intocados sectores como la minería o los hidrocarburos. Por ejemplo, la llegada al gobierno de Evo Morales y el MAS en Bolivia, rápidamente desembocó en un cambio sustancial en la imposición tributaria y regalías de las empresas, renegociación de los contratos, y un Estado que deja de ser un mero espectador y pasa a constituirse en un actor clave para esos sectores. O si se observa el caso de Brasil, se verá también una presencia estatal más enérgica, que incluso empuja a una expansión de la empresa Petrobrás, y que ha llegado, recientemente, a discutir un nuevo marco legal y administrativo para el sector petrolero. Más allá de los aspectos positivos o negativos que esas medidas pudieran tener, se debe reconocer que el protagonismo y las medidas tomadas sobre los sectores extractivos han cambiado.

Por lo tanto, la **segunda tesis** que se defiende en este análisis es que bajo los gobiernos progresistas se está generando un nuevo estilo

de extractivismo. Es posible postular un neo-extractivismo de cuño progresista. Es importante reconocer este hecho para evitar caer en dos extremos opuestos que impiden un análisis adecuado. Por un lado, no puede sostenerse que los gobiernos de izquierda nada han hecho, y que los regímenes de manejo de sectores como la minería o petróleo son iguales a los observados en las décadas de 1980 o 1990. Pero por otro lado, tampoco puede defenderse una postura ilusionada en que estos nuevos gobiernos han modificado sustancialmente el extractivismo, y que están resolviendo sus impactos sociales y ambientales, bajo una transición a otro estilo de desarrollo que no depende de las exportaciones de materias primas como cobre o petróleo.

Si se acepta esta situación, la cuestión clave es caracterizar de la mejor manera posible los atributos de este neo-extractivismo progresista. Esta es una tarea urgente, tanto desde el punto de vista del nuevo papel del Estado en esos sectores y sus implicancias político – partidarias, como desde el punto de vista de la sociedad civil. Recordemos que en casi todos los países, bajo este nuevo extractivismo se siguen desenvolviendo las más diversas reacciones y oposiciones sociales, y persiste como uno de los frentes más conflictivos.

En las secciones que siguen se examinan algunos puntos destacados de este neo-extractivismo progresista. Esa caracterización ha sido dividida en distintos temas, en algunos casos en forma arbitraria pero necesaria para la explicación, y debe tenerse presente que estos aspectos están estrechamente entrelazados.

El papel del Estado

El extractivismo convencional, y en especial aquel propio de las décadas de 1980 y 1990, bajo las reformas de mercado, se caracterizaba por el acotado papel del Estado, transfiriendo al mercado la marcha de los emprendimientos y las interacciones entre sus actores. Las empresas mineras o petroleras disfrutaban de un contexto de liberalización de flujos de capital (tanto la recepción de inversiones, como la toma de ganancias), flexibilización o reducción de las regulaciones laborales,

ambientales y territoriales. Como consecuencia, en especial las corporaciones transnacionales, se expandieron en estos países.

Bajo ese contexto de Estado mínimo, los gobiernos concedían licencias o títulos para acceder a un recurso, y esas decisiones respondían a varios factores, que iban desde el acceso a parte de la renta que se generaría, a lograr apoyo político, sin dejar de olvidar más de un caso de simple corrupción. Por lo tanto, las reglas de acceso y concesión eran opacas, su aplicación era discrecional, y eran parte de una red de favores político-empresariales.

En el neo-extractivismo, el Estado es mucho más activo, con reglas más claras (independientemente si éstas sean buenas o no), y no necesariamente orientado a servir a "amigos" del poder político. En algunos casos, los nuevos gobiernos renegociaron los contratos, elevaron las regalías y tributos, y potenciaron el papel de sus empresas estatales. Posiblemente sea en Bolivia donde tuvieron lugar los cambios más notables en este terreno, ya que la administración Evo Morales en 2006 impuso la renegociación de contratos con las empresas petroleras, elevó las regalías y tributaciones al 50%, e intentó potenciar la petrolera estatal YPFB. En Venezuela, la administración Chávez ha desandado muchas medidas privatizadoras de los gobiernos anteriores, incluyendo la imposición de una propiedad mayoritaria de PDVSA (la petrolera estatal) en los emprendimientos con privados (aceptado por algunas empresas extranjeras, mientras que otras se retiraron - ConocoPhillips y ExxonMobil), aunque aumentan las negociaciones con empresas estatales de otros países (como China, India o Rusia). En Ecuador se sigue la misma línea, y por ejemplo, el gobierno Correa ha ajustado la imposición tributaria y se ha volcado a nuevos contratos petroleros como servicios prestados al Estado. En Brasil se discute una nueva reglamentación para el sector, con la creación de una agencia estatal de nuevo tipo sobre los recursos petroleros.

Por lo tanto, se presenta como **tercera tesis** un papel más activo del Estado, con intervenciones tanto directas como indirectas, sobre los sectores extractivos.

Esta marcha tiene diferencias entre países, donde es más acentuada por ejemplo en Venezuela y Bolivia, y menor en Chile o Brasil, pero incluso en esos casos aparece el Estado. La presencia estatal se expresa de muy diversas maneras, tal como se verá más abajo; en unos casos es muy directa, incluyendo las empresas estatales, y en otros, se expresa por medio de apoyos y subsidios (por ejemplo en Brasil, bajo las acciones del banco estatal de desarrollo BNDES).

Inserción internacional, comercio mundial y flujo de capitales

Los actuales gobiernos progresistas valoran positivamente las exportaciones de materias primas. Su aumento es presentado como uno de sus éxitos, y defienden activamente medios para incrementarlas aún más. Incluso en el presente contexto de crisis, en varios países se ha sostenido que uno de los remedios a las restricciones económicas actuales es promover un nuevo salto en las exportaciones de commodities. Por lo tanto, las metas de exportación se han convertido en un factor promotor clave del mantenimiento y expansión del extractivismo. El éxito exportador, junto a la búsqueda de inversiones extranjeras, se han convertido en los dos pilares claves de las estrategias económicas del progresismo.

Mientras que el viejo extractivismo apuntaba a las "exportaciones" o al "mercado mundial", los gobiernos progresistas reemplazaron ese discurso por uno que apunta a la "globalización" y la "competitividad". El cambio no es menor, ya que el uso contemporáneo del concepto de "globalización" encierra un conjunto más amplio y complejo de ideas, que incluyen tanto aspectos comerciales clásicos (como las exportaciones), como las nuevas reglas sobre los flujos de capital, la ampliación del concepto de mercadería, la extensión de los derechos de propiedad, compras gubernamentales, etc. Además, todo esto se expresa bajo una institucionalidad comercial global más densa que en el pasado, que descansa sorbe todo en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y los acuerdos comerciales internacionales.

Por lo tanto, los gobiernos progresistas aceptan esa nueva institucionalidad comercial global y se mueven bajo sus reglas (incluso usan los mecanismos de resolución de disputas dentro de la OMC). Pero esto a su vez significa aceptar un papel subordinado en los mercados globales, donde las naciones sudamericanas son tomadoras de precio, dependen fuertemente de los intermediarios y brokers comerciales internacionales, y sus decisiones domésticas quedan acotadas a las oportunidades comerciales. En efecto, los cambios en los precios internacionales o las oportunidades de exportación, pasan a desempeñar papeles claves en las decisiones productivas nacionales.

A su vez, esta subordinación comercial significa aceptar las reglas de liberalización del capital, y en la práctica desemboca en una sorda competencia entre los países sudamericanos en atraer inversión extranjera. Podría plantearse que los gobiernos progresistas no tienen otra opción que aceptar estas reglas globales comerciales y financieras. En parte es cierto que una ruptura abrupta y total con ese entramado sería altamente costosa, y posiblemente inviable. Pero también es cierto que existen muchos mayores márgenes de maniobra (como lo demuestra la desvinculación del FMI llevada delante de distinta manera por Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela; o los intentos ecuatorianos y venezolanos por otras arquitecturas financieras).

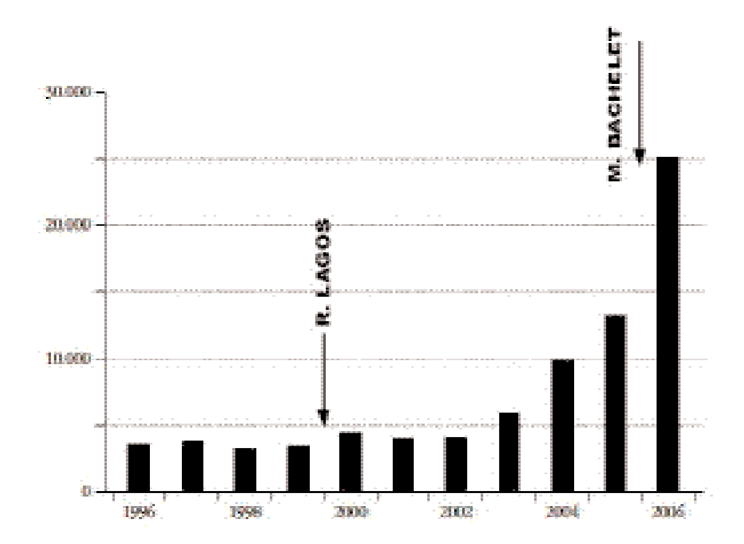
No debe olvidarse que la transición desde relaciones comerciales internacionales amparadas solamente en un tratado multilateral (el acuerdo general sobre comercio y aranceles, GATT), a una institucionalidad formal (OMC) y sus varios acuerdos (GATT, y los acuerdos sobre servicios AGCS, y propiedad intelectual ADPIC), tuvo lugar a principios de la década de 1990, bajo los anteriores gobiernos latinoamericanos. Pero las nuevas administraciones progresistas no han cuestionado esta nueva arquitectura comercial, y por el contrario, varios de ellos la han acentuado, incluyendo reclamos de una mayor liberalización comercial global (donde los ejemplos más claros son Argentina y Brasil).

Es impactante advertir que en el pasado los gobiernos sudamericanos apoyaban también otras instituciones internacionales que buscaban caminos alternativos para el comercio global. Desde 1965 a los inicios de la década de 1990, se creó y apoyó la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), para promover el comercio sur-sur, contribuir a mejorar los términos de intercambio frente a los países industrializados, y generar otras regulaciones comerciales. A su vez, desde la UNCTAD se fundó el Fondo Común para los Commodities (CFC – Common Fund for Commidities), que entró en vigor en 1989, cubriendo varios productos agropecuarios y mineros, apuntando a desarrollar nuevos mercados y aliviar la pobreza. A su vez, la UNCTAD y el CFC crearon los llamados Organismos Internacionales en Bienes Primarios (ICBs - Internacional Commodity Bodies), con la finalidad de regular los mercados y el comercio global, entre otros aspectos. Entre ellos varios abordan productos de los sectores extractivos: ICSG (Internacional Copper Study Group), sobre el cobre, creado en 1992; ILZSG (Internacional Lead and Zinc Study Group), sobre plomo y zinc, instalado en 1959; y el INSG (Internacional Nickel Study Group) sobre el níquel, de 1990.

Esta situación deja en claro que los gobiernos progresistas disponían de varias alternativas de institucionalidad global y comercial a las cuales apelar. Por ejemplo, revitalizar el papel de la UNCTAD frente a la OMC, o inyectar nueva energía en los ICBs. Lo impactante es que esto no ha sucedido. Entretanto, la administración Lula da Silva, de la mano de un activo canciller, Celso Amorim, ha terminado fortaleciendo el papel de la OMC (desde promover su propio candidato a su dirección, a las más recientes declaraciones a favor de una reactivación de la Ronda de Doha).

Estos aspectos permiten presentar como **cuarta tesis** que el neo-extractivismo es funcional a la globalización comercial – financiera y mantiene la inserción internacional subordinada de América del Sur.

Figura 1
Ganancias remesadas al exterior desde Chile por empresas extranjeras. Millones de dólares; se indican el inicio de la gestión de R. Lagos y M. Bachelet. Basado en datos del Banco Central de Chile, reproducido de "Por una opción progresista y ciudadana", Santiago de Chile.



Entre tanto, avanza el extractivismo exportador, tanto de productos clásicos provenientes de la minería y petróleo, como los de nuevo tipo desde la agricultura y forestación. Por ejemplo, las exportaciones provenientes de mineras y canteras de los países del MERCOSUR ampliado (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), pasó del orden de los 20 mil millones de dólares en 2004, a más de 46 mil millones en 2007 (CEPAL, 2009).

El caso de Argentina es ilustrativo. Entre 2003 y 2006, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, el número acumulado de proyectos mineros creció por encima del 800%, y las inversiones acumuladas aumentaron un 490% (Gutman, 2007). Se mantuvieron las muy favorables normas mineras provenientes de años anteriores, tales como regalías que apenas llegan al 3%, se asegura una estabilidad fiscal por treinta

años, lo que impide modificarles la carga tributaria, con deducibles muy generosos (hasta el 100% del monto invertido, incluyendo desde las obras de infraestructura hasta los gastos de comercialización, aún si éstos ocurrieran en otros países), exoneraciones de aranceles y tasas aduaneras, y libre transferencia de sus ganancias, entre otros aspectos (Gutman, 2007). Por si fuera poco, el cálculo del valor del mineral extraído lo realizan las propias empresas, y el Estado no lo fiscaliza adecuadamente (una situación que también se ha denunciado en Brasil), y por lo tanto esas corporaciones terminan haciendo pagos casi voluntarios. Gutman (2007) ofrece como ejemplo la explotación de Barrick Gold en la mina Veladero, donde el valor estimado del mineral extraído y procesado era de 12 mil millones de dólares, mientras que las regalías que recibirá el gobierno provincial donde se localiza el emprendimiento alcanzarán un total de 70 millones de dólares, pagados a lo largo de 20 años.

El flujo de capitales también ha aumentado. Por ejemplo, en Chile las ganancias remesadas al exterior por las empresas extranjeras pasaron de 4.438 millones dólares al inicio del gobierno de R. Lagos, a más de 13 mil millones al finalizar su mandato, y de allí volvieron a crecer bajo Michele Bachelet a más de 25 mil millones de dólares (véase Fig. 1). En forma análoga, en Brasil, las empresas mineras disfrutan de exoneraciones tributarias (no pagan el Impuesto Circulación de Mercaderías), y los royalties y valores de la Contribución Financiera por la Exploración Minera que llegan a los municipios son bajos (1 a 3 % de la facturación líquida), donde también los cálculos los hacen las propias empresas (dos Reis Pereira, 2009).

Desterritorialización y fragmentación territorial

El avance de la explotación minera, petrolera o los monocultivos de exportación desencadena profundos impactos territoriales. En muchos casos representan la llegada de contingentes de operarios y técnicos, y sus equipos, a áreas remotas; algunas de ellas están habitadas por comunidades rurales o pueblos indígenas. Generan enclaves productivos que están conectados por corredores de transporte o de ener-

gía con otras zonas del país, y orientados hacia los puertos de exportación. Sus actividades son resguardadas en muchos casos por el propio Estado, incluso por medio de protección policial o militar.

Muchos de esos enclaves son un ingrediente más en un proceso de fragmentación geográfica, especialmente en las zonas andinas y amazónicas. Mientras que en ellos se expresa fuerte presencia estatal, están rodeados de amplias regiones "desterritorializadas", donde el Estado no logra asegurar su presencia en forma adecuada y homogénea, observándose limitaciones por ejemplo en la cobertura de los derechos ciudadanos, los servicios de salud o la aplicación de la justicia. Es un Estado débil o ausente en muchas de esas áreas, pero activo y presente en apoyar y proteger actividades extractivas en unos pocos sitios.

Los enclaves extractivos generan muchas tensiones y contradicciones. En unos casos, los gobiernos asignan bloques de exploración y explotación que ignoran los territorios preexistentes, reconocidos por pueblos indígenas o comunidades campesinas. En otros casos, esos enclaves significan la apertura de zonas remotas o el avance de la frontera agropecuaria, y junto con ella, el ingreso de cazadores furtivos, tala ilegal del bosque, narcotráfico, o contrabando, por lo cual las condiciones de seguridad se deterioran y la violencia aumenta. A su vez, los enclaves extractivos requieren redes de conectividad que permitan la entrada de insumos y equipamientos, y la salida de los productos exportables, lo que a su vez desencadena otros impactos. En algunos grandes emprendimientos se hacen necesarias significativas obras de apoyo en infraestructura o energía (incluso represas hidroecoeléctricas o provisión de gas), las que a su vez generan otros impactos territoriales.

Estos procesos tienen una larga historia, y no se registra un cambio sustancial entre los gobiernos progresistas. Por lo tanto, la **quinta tesis** indica que bajo el nuevo extractivismo persiste la fragmentación territorial en áreas desterritorializadas, generándose un entramado de

enclaves y sus conexiones a los mercados globales, que agravan las tensiones territoriales.

Los cambios territoriales bajo el extractivismo aunque pueden ser localizados, son profundos, ya que modifican la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación. Por ejemplo, tal como afirman Bebbington e Hinojosa Valencia (2007), la minería reestructura la geografía junto a cambios institucionales y una desintegración comunal, y genera otro tipo de relaciones entre los espacios locales y los nacionales e internacionales.

En escalas geográficas mayores, en casi todos los casos, el neoextractivismo está apoyado en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que es activamente promovida por todos los gobiernos progresistas, bajo un claro liderazgo de Brasil. Esos emprendimientos, sumados a las acciones nacionales, desencadenan esa reconfiguración de los territorios. Por ejemplo, los corredores bioceánicos que conectarían Brasil con Colombia y Perú, a su vez son parte de los planes de potenciar la hidrovía del Río Amazonas o la pavimentación de la ruta brasileña BR-163 en pleno corazón amazónico.

El extractivismo condiciona y mediatiza los planes de ordenamiento territorial, asignación de áreas protegidas, o incluso las promesas de reforma agraria o distribución de tierras. Por ejemplo, el gobierno Lula no cumplió sus metas de brindar tierras para agricultores y reforma agraria, no se atacaron los latifundios y la superficie concedida es muy pequeña (apenas el 30% de las metas oficiales). Es más, el nuevo plan gubernamental abandonó aquella meta de la reforma agraria y la sustituyó por el objetivo de regularización de la propiedad de predios. La Comisión Pastoral de la Tierra, indica que esa raquítica “reforma agraria” está marcada por dos principios: no se la lleva a cabo dentro de los dominios de la agroindustria, y solo avanza allí donde puede “ayudar” a los agronegocios. La Comisión sostiene que la reforma agraria del Partido de los Trabajadores y sus aliados, está acoplada a la expansión de los agronegocios (de Oliveira, 2009). Estos y otros

ejemplos, indican que está en marcha un ordenamiento territorial de hecho donde uno de los factores determinantes son los sectores extractivos.

Propiedad y procesos productivos

Frente al viejo extractivismo se disputaba la propiedad de los recursos. Los anteriores gobiernos otorgaban su propiedad, o generaban normas de cesión y acceso a recursos como la minería o el petróleo, que en la práctica resultaban muy similar a lograr la propiedad sobre ellos. Esa tendencia desembocó en una fuerte transnacionalización de los sectores extractivos y un papel cada vez menor de las empresas estatales.

En el neo-extractivismo, como vimos arriba, existe un mayor protagonismo estatal, y por lo tanto se redoblan los controles sobre el acceso a los recursos, en casi todos los casos se insiste en que estos son propiedad del Estado. A su vez, se han resucitado o creado empresas estatales (por ejemplo la potenciación en Bolivia de la YPFB, o la creación de un ente estatal para el gas y energía, ENARSA, en Argentina).

Bajo el neo-extractivismo el control de los recursos a extraer es más variado, incluyendo el estatal, cooperativo, mixto o privado. En este contexto, sea los Estados, como las empresas estatales, se apunta al éxito comercial, y por lo tanto repiten estrategias empresariales basadas en la competitividad, reducción de costos y aumento de la rentabilidad. De esta manera, el desempeño de empresas estatales (como PDVSA de Venezuela), mixtas (como Petrobrás de Brasil) o privadas (como Repsol YPF en Argentina), se asemejan cada vez más a las conocidas prácticas de las viejas empresas transnacionales, como Exxon o British Petroleum.

Por ejemplo, la performance social y ambiental de las empresas petroleras estatales es pobre y muy discutible. A modo de ejemplo, se puede recordar que esto ha sucedido con las prácticas de Petrobrás en países andinos, mientras que en Uruguay, la estatal ANCAP sigue muy atrasada en los temas ambientales.

Por lo tanto, como **sexta tesis** se postula que bajo los gobiernos progresistas cobra una especial importancia reconocer que, más allá de la propiedad de los recursos, se repiten reglas y funcionamientos de los procesos productivos orientados a ganar competitividad, aumentar la rentabilidad bajo criterios de eficiencia clásicos, incluyendo la externalización de impactos sociales y ambientales.

En otras palabras, incluso en aquellos casos en los cuales la actividad extractiva está en manos de empresas estatales, se reproducen prácticas empresariales convencionales. O bien, reforzando la propiedad nacional sobre los recursos, de todas maneras se pasa a contratos de asociación, sociedades o "joint ventures", que generan una privatización de hecho en los procesos productivos, como sucede actualmente en Bolivia (véase el reporte de CEDLA, 2009, reproducido en este volumen).

Las implicancias de esta cuestión son muy importantes. Entre ellas se destaca que, además del debate sobre la propiedad de los recursos y los medios de producción, se debe promover una discusión mucho más profunda sobre la estructura y dinámica de los procesos productivos, tanto en manos del Estado como en manos de otros actores. Esos procesos productivos determinan los impactos sociales y ambientales, y las relaciones comerciales y económicas.

Impactos socio-ambientales y conflictos ciudadanos

Los enclaves extractivistas han estado en el centro de muchas polémicas por sus severos impactos sociales y ambientales. Estos van desde acentuar las desigualdades locales a los casos de contaminación o pérdida de biodiversidad. La evidencia empírica que se ha acumulado en los últimos años es variada y contundente, y deja en claro que la situación convencional es aquella donde se externalizan los efectos sociales y ambientales.

Una de las cuestiones más llamativas bajo la nueva izquierda es que no se observan mejoras sustanciales en lidiar con estos impactos, y

en especial en el terreno ambiental podría sostenerse que han existido retrocesos en algunos países. En efecto, en todos los gobiernos progresistas se observan marcadas resistencias frente a las cuestiones ambientales, y a modo de ejemplo se pueden enumerar las siguientes: En Argentina, se vetó una ley de protección de los glaciales andinos para permitir emprendimientos mineros, y en especial la explotación de oro en Pascua Lama; en Brasil se apunta a una "flexibilización" de la regulación y permisos ambientales; en Bolivia, el área ambiental fue desmembrada y aunque recientemente se la reorganizó en un nuevo ministerio, persiste su debilidad; y en Uruguay, el gobierno del Frente Amplio continúa con su práctica de otorgar permisos ambientales para atraer inversiones en celulosa y papel.

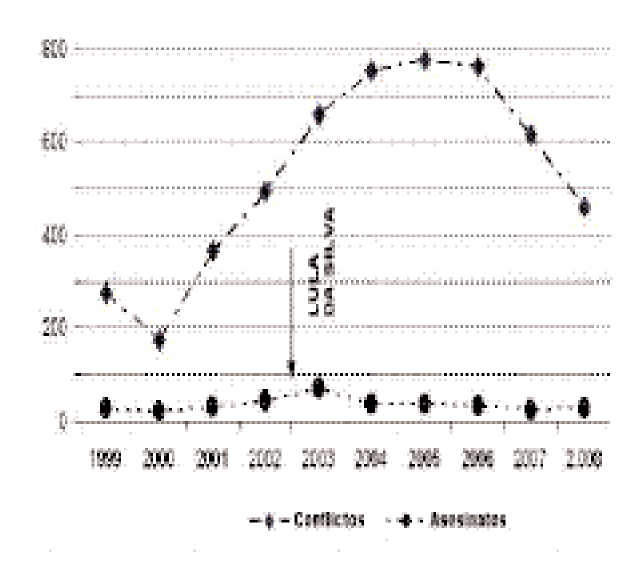
Consecuentemente, se plantea como **séptima tesis** que en el neoextractivismo se mantienen, y en algunos casos, se han acentuado los impactos sociales y ambientales, y que las acciones para enfrentarlos y resolverlos todavía son inefectivas, y en ocasiones se han debilitado.

Bajo los gobiernos progresistas el debate sobre los efectos sociales, ambientales y territoriales se vuelve más opaco. En cuanto a la dimensión ambiental, en varias ocasiones se niega su existencia o se los minimiza, y en otros casos se rechaza que sean ambientales y se los presenta como cuestiones de otro tipo, por ejemplo peleas por intereses económicos, confrontaciones en materias de ordenamiento territorial, o expresiones de ocultas agendas político partidarias. Una dinámica de este tipo aparece, por ejemplo, en Argentina; véase Svampa y Antonelli (2009) y Rodríguez Pardo (2009). Pero también se postula que esos impactos deberían ser aceptados como "sacrificios" a cambio de mayores beneficios para toda la nación. Por ejemplo, en la Venezuela de Chávez se ha denunciado que el estado de Zulia se ha convertido en una "zona de sacrificio minero petrolero" (García-Gaudilla, 2009).

En cuanto a la dimensión social, los conflictos sociales desencadenados por el extractivismo están presentes en todos los países bajo gobiernos progresistas: oposición a la minería y denuncia de contaminación petrolera en Venezuela, Ecuador y Bolivia, protestas contra

explotaciones mineras en Argentina y Chile, denuncias sobre los monocultivos de soja y forestales en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay, etc. Los gobiernos rechazan esas protestas sociales, se niegan a reconocer sus causas o las minimizan, o se acusa a sus líderes de encubrir otros intereses, y no falta los que reclaman aceptar esos impactos a cambio de beneficio mayor para toda la nación. En particular se combate a los grupos indígenas y campesinos acusándolos de “impedir” el desarrollo y generar perjuicios para todo el país (véase por ejemplo Bebbington, 2009).

Figura 2
Ocurrencia de conflictos y asesinatos en el medio rural en Brasil. Se indica el inicio de la gestión de Lula da Silva. Elaborado por el autor en base a datos de la Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil



Incluso en países que supuestamente disfrutarían de la tranquilidad de carecer de esos conflictos, un examen atento muestra otro panorama. Por ejemplo, en Brasil, durante el primer mandato de Lula da Silva los conflictos rurales crecieron sustancialmente, y si bien en el

segundo gobierno han caído, siguen estando en altos valores (Fig. 2). Esto se debe a factores como malas condiciones de trabajo, trabajo esclavo y violencia contra los indígenas, todos ellos especialmente en la Amazonia, y muchos vinculados directamente al neo-extractivismo.

La situación se puede agravar, ya que como forma de atraer las inversiones, las exigencias sociales y en especial las ambientales, se flexibilizan, como atestiguan varios casos en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Como ejemplo se pueden enumerar la aprobación de la explotación de potasio en Mendoza, Argentina; los nuevos emprendimientos mineros en Bolivia (casos recopilados en Morales y Ribera Arismendi, 2008); la impunidad a los infractores ambientales y el "aceleramiento" del trámite ambiental en Brasil (Barreto y colab., 2009), o la peculiar forma de otorgar permisos ambientales en Uruguay en forma secuencial. De la misma manera, las ansias por ampliar las actividades extractivas presionan sobre las áreas protegidas, intentando liberarlas a la explotación minera o petrolera (tal como se discute en Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela).

El ejemplo de la explotación de hierro en El Mutún, en Bolivia, ilustra estas complejidades. El emprendimiento minero original estaba en manos de una empresa brasileña, pero fue rechazado por el gobierno de Evo Morales, aduciendo entre otros argumentos, incumplimientos ambientales, y en un conflicto con grupos locales y el gobierno de Brasil. Pero no se renunció a esa explotación, la que tendrá enormes impactos ambientales en un área ecológica relevante (véase el caso en Morales y Ribera Arismendi, 2008). Aquellas exigencias verdes se olvidaron, y el gobierno logró atraer a una empresa multinacional de la India. Pero como contrapartida el Estado asegura los permisos de operación, ventajas tributarias, acceso carretero, y hasta la provisión de gas para la generación energética. Este caso no es solamente un ejemplo de la flexibilización de las exigencias socio-ambientales, sino de las diferentes formas bajo las cuales los gobiernos progresistas subsidian y apoyan el neo-extractivismo, con caminaría, energía, facilidades tributarias, etc.

Excedentes y legitimación política

En el extractivismo clásico, las imposiciones tributarias, regalías o licencias, eran reducidos, y por lo tanto la captación de excedentes desde el Estado era limitada, y se confiaba en un efecto de "chorreo". En el neo-extractivismo se observa un cambio sustancial en algunos gobiernos: el Estado es mucho más activo en captar excedentes. Esto se debe a diversos factores, tales como la imposición de regalías muchos más altas en algunos casos, o una mayor tributación, o incluso en forma directa, por medio de una empresa estatal que lleva adelante la explotación.

Este es uno de los aspectos posiblemente más distintivos en el neo-extractivismo, especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y sus consecuencias van mucho más allá del terreno económico, ya que involucra al menos dos aspectos. Por un lado, refleja un papel activo del Estado, donde los gobiernos tienen más opciones y herramientas para captar parte de la riqueza que generan los sectores extractivos. Por otro lado, los gobiernos progresistas usan esos ingresos de diversas maneras, y entre ellos se destaca el financiamiento de distintos planes sociales, muchos de ellos orientados a los sectores más pobres. Esto genera una situación muy particular, ya que se establece un vínculo entre emprendimientos como la minería o hidrocarburos, y el financiamiento de los planes asistenciales gubernamentales. Esa conexión a veces es directa (como con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, en Bolivia), y en otras está mediado por las agencias estatales de asistencia social.

Entre esos programas sociales se encuentran, por ejemplo, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario, Juancito Pinto en Bolivia, PANES de Uruguay, o el Programa Familias de Argentina (véase Gudynas y colab., 2008). En general son programas asistencialistas focalizados; en varios casos pagos en dinero condicionado a ciertas obligaciones del beneficiario). Todos esos programas cuentan con una legitimidad social muy importante, y tienen un papel político fenomenal. Se han convertido en uno de los atributos claves que se invocan para afirmar que esos gobiernos son de izquierda.

Se observa entonces una relación peculiar, ya que el Estado busca captar excedentes provenientes del extractivismo, y al usar parte de éstos en esos programas sociales, logra que esa legitimidad social también pueda ser usada para defender actividades extractivas. En otras palabras, si bien esos gobiernos podría decirse que se alejan de la izquierda clásica por su apoyo al extractivismo convencional, regresan a ella y logran justificarse como progresistas por esos programas sociales. Pero esas acciones sociales a su vez necesitan un creciente financiamiento, y por lo tanto esos mismos gobiernos se vuelven dependientes del extractivismo para captar recursos financieros. Esto se convierte en uno de los factores de explicación del apoyo a esas actividades y la persistente búsqueda de inversión extranjera.

Por lo tanto, se plantea como **octava tesis**, que bajo el neo-extractivismo el Estado capta una mayor proporción del excedente, y que una parte de éste es destinado a programas sociales que generan una legitimación, tanto para los gobiernos como para los emprendimientos extractivistas, y que esto contribuye a apaciguar las demandas sociales locales.

Los programas sociales progresistas, como los enumerados arriba, contienen acciones que, entre otros efectos, compensan algunos de los impactos negativos de las estrategias extractivistas que esos mismos gobiernos alientan y promocionan. Se amortiguan las demandas sociales y se pacifica la protesta social. En el caso de Brasil, ya se está acumulando evidencia sobre estos efectos. De Oliveira (2009), muestra la paradojal situación donde si bien el gobierno Lula abandonó las metas de reforma agraria y no brinda más tierras a colonizadores y sin-tierra, el número de personas envueltas en esas luchas está en caída. En su análisis, este "reflujo de los movimientos de masas y el flujo de los recursos financieros gubernamentales canalizados para las políticas compensatorias (paquetes de ayuda de todo tipo y estilo, etc.), están apaciguando a aquellos que lucharon enérgicamente por la reforma agraria en los últimos 30 años. Todo indica que los dos procesos se intercambian" (de Oliveira, 2009).

Como consecuencia de esta nueva situación, cambian los argumentos esgrimidos en las discusiones sobre el extractivismo, y cobra un mayor protagonismo el debate sobre cómo usar los excedentes que provienen del extractivismo. En lugar de discutir, por ejemplo, los beneficios o perjuicios de las explotaciones mineras, o si éstas genuinamente sirven al desarrollo, o cómo se manejarán sus impactos ambientales, se cae en discusiones sobre quiénes se apropiarán de parte de esos recursos financieros, o cuál será el porcentaje que le toca a cada uno. De esta manera, se generan reclamos por porcentajes mayores, o por su destino (si se usarán en construir escuelas, puestos de salud o un nuevo edificio para la alcaldía, por ejemplo).

Incluso pueden existir exigencias territoriales distorsionadas, donde una comunidad local reclama un derecho ancestral sobre un territorio pero como un medio para asegurarse un porcentaje mayor de captación de esos excedentes. Buena parte de estas discusiones y sus claroscuros son entendibles ya que muchas comunidades locales han padecido durante décadas los impactos negativos del extractivismo sin percibir beneficios directos. Por lo tanto, es comprensible que sus demandas también busquen lograr una tajada mayor del dinero que allí se genera. Pero el problema es que bajo el neo-extractivismo no se avanza en un análisis más profundo sobre ese estilo de desarrollo, y la izquierda por lo tanto renuncia a esa posibilidad, con lo cual legitima y refuerza las situaciones actuales. En algunos casos, se llega hasta conflictos entre distintos grupos locales, y de ellos frente al Estado, disputándose diferentes tajadas de las supuestas ganancias del extractivismo.

Por un lado, esto refuerza el papel del Estado como árbitro en esas discusiones, ya que decidirá finalmente cómo se usarán los financiamientos públicos. Podrá premiar a algunas comunidades o líderes locales, con ayudas financieras, pero también puede negarles a otros grupos esos beneficios. Se refuerza entonces un papel de control y encauzamiento de las demandas sociales.

Pero por otro lado, también hay casos donde se refuerza el protagonismo de las empresas extractivistas frente a las comunidades loca-

les. Algunas grandes transnacionales mineras o petroleras, negocian directamente con las comunidades locales y construyen centros de salud o escuelas, y por lo tanto terminan reemplazando al propio Estado. Este problema se mantiene, y en algunos casos se ha agravado, ya que ese tipo de acciones ahora son llevadas adelante por las propias empresas estatales.

Siguiendo estos caminos, las discusiones sobre el extractivismo se distorsionan, desplazadas a cómo usar sus excedentes, dejando en segundo lugar un análisis crítico sobre el papel que desempeñan en las estrategias de desarrollo. La validez del extractivismo actual no se cuestiona, ni los problemas básicos de la inequidad que conlleva, y bajo la prédica progresista de una recuperación del poder estatal, el debate reside en cuestiones donde muchas de ellas son instrumentales.

El papel de la redistribución por medio de programas sociales de compensación focalizados es muy importante. Allí donde estos no existen, las protestas sociales frente al extractivismo son mucho más intensas. Aparece aquí otra diferencia entre gobiernos conservadores y progresistas. Como en los primeros esas compensaciones son limitadas y los Estados carecen de programas sociales efectivos y amplios, se desencadena un mayor número de protestas ciudadanas frente al extractivismo. Un ejemplo de esta situación es Perú, donde los conflictos contra la minería se extiende en buena parte del país, con ocasionales picos agudos, incluyendo violencia y represión (véase, por ejemplo, los ensayos en Bebbington, 2007, y Scurrah, 2008).

Pero en el conjunto de gobiernos progresistas, donde esos programas son más efectivos y extendidos, la protesta social disminuye. Esa situación es muy clara, por ejemplo, en Brasil y Uruguay. Pero un caso particular se observa en Argentina, donde las administraciones de N. Kirchner y C. F. de Kirchner, mantiene programas sociales más efectivos en los centros urbanos, y más limitados en el medio rural, donde se observan muchas protestas frente al extractivismo minero y sojero.

Es muy ilustrativo comentar con un poco mas de detalle el caso de la reciente protesta rural en Argentina. En ese país se imponía un

impuesto a las exportaciones de granos, y por lo tanto el Estado captaba parte del excedente, en especial aquel originado por los monocultivos de soja. Cuando la administración de Cristina F. de Kirchner intentó elevar ese impuesto a las exportaciones, se desató una reacción en contra proveniente de un amplio abanico de actores rurales, desde los pequeños agricultores a los grandes hacendados y empresas agroindustriales (por una descripción del conflicto, véase Barsky y Dávila, 2008). Más allá de los usos políticos y propagandísticos de ese duro y largo conflicto, es necesario subrayar algunos aspectos en el contexto del presente artículo.

Tanto las administraciones de Néstor Kirchner, como las de su esposa, promovieron intensamente un neo-extractivismo agrícola basado en la expansión del monocultivo de soja orientado a la exportación. Alentaron su expansión, cobijaron el uso de variedades transgénicas, etc. Los aumentos en esas exportaciones eran una fuente importante de recaudación (necesaria dado que ese país persiste en estado de default y sus fuentes de financiamiento son limitadas). Si bien los gobiernos Kirchner sostuvieron programas sociales y subsidios especialmente en las zonas urbanas, fueron más inefectivos en asistir a los pequeños agricultores (solo una parte de aquellos dineros vuelven al sector agropecuario, y la mayor proporción es captado por unas pocas empresas agroindustriales). Por lo tanto, cuando el gobierno de C.F. de Kirchner elevó esos impuestos a los granos, los actores rurales reaccionaron en contra inmediatamente, y se generó una alianza, antes impensable, entre pequeños y grandes agricultores. Estos grupos no apuntaron contra el estilo de desarrollo agrícola basado en los monocultivos, sino que reclamaban retener una mayor proporción de sus ganancias; a su vez, el gobierno tampoco promovió o discutió un desarrollo rural alternativo, pero insistió en aumentar la presión recaudadora sobre lo que llamaba "rentas extraordinarias" (véase Gudynas, 2008 por mas detalles). Observamos entonces una pelea por la captación del excedente, entre un gobierno progresista y un amplio abanico social, tanto progresista como conservador.

Protestas sociales de ese tipo no estallaron en Brasil o Uruguay, a pesar que allí también existe un fuerte peso del monocultivo sojero. Esto se debe no sólo a que la imposición tributaria es menor, sino porque además el Estado tiene programas diferenciados de ayuda para los pequeños agricultores, y es más eficiente en asistirlos. Por lo tanto, si bien existen cuestionamientos por el apoyo a los grandes capitales agroindustriales, en estos países se reconoce que el Estado brinda alguna asistencia a los agricultores más pobres, y ésta tiene un papel importante en legitimar tanto al gobierno como a ese tipo de producción.

De esta manera, las medidas de compensación social que se financian desde el extractivismo generan una legitimidad social a los gobiernos progresistas, y hacen más difícil poder discutir esos emprendimientos productivos. Aquellos que cuestionan el extractivismo estarían "en contra" del progreso nacional, y hasta podrían poner en cuestión el financiamiento de los planes de asistencia. El neo-extractivismo ha logrado alta legitimidad social en muchos países.

Neo-extractivismo, pobreza y desarrollo

Comencemos por recordar que bajo los anteriores contextos políticos, las corrientes progresistas y de izquierda, denunciaban que el extractivismo contribuía a generar la pobreza, las economías de enclave eran vistas como algo negativo, y por lo tanto, se buscaban alternativas de salida a esas condiciones. Bajo los gobiernos progresistas poco a poco se está solidificando un nuevo discurso por el cual el extractivismo ahora pasa a ser una condición necesaria para combatir la pobreza. Hay una reversión de la vieja relación, y donde en el pasado había una oposición, en la actualidad es visto como positivo y se convierte en una condición de necesidad para el desarrollo.

Se anuncia que el balance final del extractivismo sería positivo; en algunos casos se llega a admitir que puede tener impactos sociales y ambientales negativos, pero enseguida se replica que éstos son manejables o compensables, o que al final de cuentas, deben ser aceptados a la luz de un beneficio general para toda la nación. A su vez, los yacimien-

tos mineros y petroleros, o la fertilidad de los suelos, son vistos como riquezas que no pueden ser "desperdiciadas". Aparece un sentido de necesidad y urgencia.

Un buen ejemplo de este tipo de defensa se observa con el presidente Correa en Ecuador. "No daremos marcha atrás en la Ley de Minería, porque el desarrollo responsable de la minería es fundamental para el progreso del país. No podemos sentarnos como mendigos en el saco de oro" – afirmó el 15 de enero de 2009. De esta manera, los gobiernos progresistas aceptan el estilo de desarrollo actual como indispensable, aunque mejorable y ajustable, ya que no se pueden desperdiciar esas riquezas. Y dan un paso más: se presentan como que sólo ellos pueden llevarlo adelante con eficiencia y con una adecuada redistribución de la riqueza que genera. Podría decirse que muchos de estos gobiernos en la actualidad sostienen que su misión es alcanzar una nueva eficiencia en el extractivismo, y con ello ganar más dinero.

Se postula entonces como **novena tesis** que el neo-extractivismo es aceptado como uno de los motores fundamentales del crecimiento económico y una contribución clave para combatir la pobreza a escala nacional. Se asume que parte de ese crecimiento generarán beneficios que se derramarán al resto de la sociedad ("goteo" o "chorreo"). Un Estado, ahora más protagónico, es el que debe alentar y guiar ese derrame.

Una de las implicaciones de esta postura es que los gobiernos progresistas no cuestionan esta visión reduccionista que iguala crecimiento económico con desarrollo, y por lo tanto no han generado, al menos por ahora, una visión alternativa de desarrollo. Si bien las discusiones bolivianas y ecuatorianas sobre el "buen vivir" tienen ese potencial, los gobiernos y muchos otros actores sociales, parecen derivarla hacia cuestiones instrumentales. En el caso boliviano, la situación es todavía más tensa, debido a que sorpresivamente la nueva Constitución promovida por la administración de Evo Morales, en varios artículos indica que uno de los fines del Estado es la "industrialización" de los recursos naturales.

A su vez, la idea del derrame o goteo, también ha sido abordada recientemente de una manera peculiar: el progresismo no la cuestiona, señala que por sí sola no basta para elevar la calidad de vida, pero no se la contradice y se la acepta como un aporte fundamental, aunque el Estado debería promoverla, guiarla y administrarla. En algunos casos parecería que no había problemas con el derrame en sí mismo, sino con que éste se realizaba de manera inadecuada, casi espontánea, en manos del mercado, mientras que los gobiernos progresistas defienden una postura más activa en administrarlo. El neo-extractivismo es funcional a esta postura, y esto se ilustra, por ejemplo, con las posturas del secretario de Minería de Argentina, convocando a que los inversores extranjeros aprovechen las "ventajas comparativas" y los altos precios internacionales, para "derramar" las supuestas ganancias en provincias de débil economía (Ferreyra, 2009).

Este tipo de factores hace que el extractivismo pase a ser entendido como un componente más del estilo de desarrollo propiciado por el progresismo, y que incluso sea visto como necesario y urgente. Muchos de los componentes de las viejas tretas de las empresas mineras y petroleras, que años atrás ofrecían "progreso", "empleo" y "bienestar" para el país y las comunidades locales, reaparece ahora con otros ropajes, otros énfasis, y un mayor papel estatal.

Por ejemplo, en el Brasil progresista, las empresas mineras aprovechan de la "convivencia y sumisión del Estado, de las precarias condiciones en que vive la mayoría de la población de los municipios donde ellas se instalan", y apelan a un discurso sobre la "llegada del desarrollo y el progreso", logrando condiciones favorables para su implantación y dominio, según los investigadores de la Comisión Pastoral de la Tierra, Reis Pereira y colab. (2009). De esa manera, los políticos locales y regionales, incluso los legisladores, "asumen ese discurso y la defensa de esas empresas", apoyándolas con infraestructura, asistencia financiera, y exoneraciones tributarias, con el "propósito de brindarles condiciones competitivas y asegurarles un buen financiamiento" (dos Reis Pereira y colab., 2009). Es cierto que existe otra presencia estatal, pero el problema previo es que persiste el énfasis extrac-

tivista, y el Estado se vuelve funcional a éste. Siguiendo con el caso brasileño, es oportuno agregar que el Poder Ejecutivo presentó en 2009, un proyecto de ley sobre emprendimientos productivos dentro de tierras indígenas, incluyendo actividades extractivas. Según su propuesta, las empresas privadas pueden proponer actividades dentro de las reservas indígenas, y si bien esas comunidades pueden aceptarlos o rechazarlos, toda su racionalidad está basada en convertirlos en "socios". En efecto, se establecen contrapartidas para los grupos indígenas, tales como pago de royalties, compensaciones ambientales, prioridad en la contratación de trabajadores, garantías en los salarios, etc.

Bebbington (2009) apunta en la misma dirección que se sigue en el presente análisis, alertando que en estos temas los gobiernos actuales en Bolivia y Ecuador se asemejan a la administración peruana de Alan García. Estos le dicen a los grupos indígenas y activistas que deben dejar de resistir los proyectos extractivistas, y están dispuestos a sacrificar algunos derechos ciudadanos convencidos de las bondades del extractivismo.

Estos y otros ejemplos indican que este neo-extractivismo reconfigura los discursos sobre el desarrollo, donde las comunidades locales deben aceptar los sacrificios de los impactos como medio de lograr supuestas metas nacionales, y a cambio de ofrecerles un abanico de medidas de compensación, que pueden ir desde los clásicos programas focalizados de asistencia social, a convertirlos en "socios" de las empresas.

Este abanico de condiciones es tan amplio, que las críticas contra el extractivismo fácilmente pueden ser tildadas de estar en contra del desarrollo nacional o el progreso, pueden ser calificadas de infantiles o soñadoras, y hasta de peligrosas. Esas expresiones han estado en boca de Correa, Morales y Lula da Silva. Baste como ejemplo, las afirmaciones del pasado julio, del presidente Evo Morales donde critica a grupos indígenas y campesinos que se oponen a petroleras y mineras, Morales afirmó que hay una oposición de los "neoliberales" y de "algu-

nas ONGs que van desorientando al pueblo boliviano", "algunas ONGs decían 'Amazonía sin petróleo' (…) eso quiere decir que no haya gas ni petróleo para los bolivianos, entonces ¿de qué Bolivia va a vivir si algunas ONGs dicen Amazonía sin petróleo?". Avanzó mucho más, y se lamentó que se a "algunos dirigentes sindicales o al movimiento indígena para oponerse y se oponen y no nos facilitan las licencias ambientales para que haya más pozos y más petróleo…" (Econoticias Bolivia, 14 julio 2009).

Estos explican muchas de las resistencias y críticas del progresismo a ciertas organizaciones ciudadanas, especialmente aquellas que cuestionan estos estilos de desarrollo. Hay más tolerancia con ONGs que se reconvierten en brazos ejecutores de las acciones sociales estatales (por medio de convenios financiados desde el Estado), en una especie de tercerización, mientras que aquellas que persisten en posturas independientes, y más aún si son críticas, pasan a ser cuestionadas, controladas o incluso se intenta su clausura. Por ejemplo, para el caso ecuatoriano, Alberto Acosta (2009) señala tres expresiones: "la creación de un ente gubernamental encargado de coordinar, regular y vigilar el quehacer de las organizaciones no gubernamentales y movimientos, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana"; el segundo es un nuevo decreto ejecutivo sobre participación social de acuerdo a la ley de gestión ambiental, por la cual se la restringe a "observaciones técnicas y económicamente viables"; y el tercero, enfrentando los grupos sociales que cuestionan el extractivismo mediante "discursos oficiales que deslegitiman, desmonte de sus estructuras de apoyo o incluso la derogación de su existencia jurídica".

Condiciones de posibilidad del neoextractivismo

La persistencia del extractivismo también se debe a que una serie de "frenos" y contrapesos" que podrían aminorarlo o reformarlo, no están operando. En este sentido, se pueden señalar algunas de esas ausencias en tanto generan mejores condiciones para que se expresa el extractivismo.

Las evaluaciones ambientales siguen siendo débiles o inadecuadas, y no logran evitar los proyectos de alto impacto ecológico. Se minimizan los impactos ambientales, la fiscalización es débil, los gobiernos no toman conciencia de la importancia que reviste, por ejemplo, la contaminación del agua o la acumulación de sustancias tóxicas. Se exageran las capacidades de amortiguación de los ecosistemas locales, o se abusa de implantar emprendimientos en lugares remotos, áridos y escasamente poblados, esperando pasar desapercibidos.

Persiste una contabilidad distorsionada. Los efectos externos negativos, tanto sociales como ambientales, no son valorados económicamente, y por lo tanto no son incorporados adecuadamente en los análisis costo / beneficio. Todo indica que si esos impactos sociales y ambientales fueran contabilizados, los beneficios netos se reducirían drásticamente, y posiblemente algunos emprendimientos llegarían a ser un mal negocio. Este es un aspecto impactante especialmente en el seno de muchos economistas progresistas, donde muchos han cuestionado, por ejemplo, las prácticas contables del FMI, pero parecen incapaces de abordar una economía ambiental convencional.

Muchos de los impactos ambientales y sociales también pasan desapercibidos debido al centralismo de casi todos los países. Las élites, los medios de comunicación y los sectores de mayor peso en la opinión pública, están en las capitales y grandes ciudades, y tienden a menospreciar lo que ocurre en el interior lejano de sus países. Los gobiernos centrales aprovechan una transferencia de los costos sociales y ambientales hacia las comunidades locales y los municipios, quienes son los que deben finalmente lidiar con los problemas ocasionados por el extractivismo.

Los altos precios de los commodities en los mercados internacionales y la demanda persistente, genera un contexto global demasiado tentador. Frente a esto, no existe un adecuado contrapeso de redes comerciales regionales, concertaciones de precios y coordinaciones productivas, que ofrezcan alternativas a las exportaciones de materias primas. En este sentido, los procesos de integración sudamericanos han fracasado. Esto hace que los países progresistas compitan entre ellos en

la oferta de sus sectores extractivos, y lo que es más grave, también compiten en atraer inversión extranjera en ese sector. Esto refuerza la tendencia a flexibilizar las normas sociales, ambientales y territoriales, liberalizar el flujo de capitales, etc.

El neo-extractivismo bajo el mito del progreso

Las diferentes líneas argumentales que provisoriamente se presentan en este ensayo terminan confluyendo en una **décima tesis**: el neo-extractivismo es un nuevo ingrediente de una versión contemporánea y sudamericana del desarrollismo. Esta versión es heredera de las ideas clásicas de la Modernidad, y por lo tanto mantiene su fe en el progreso material, pero es un híbrido contemporáneo que resulta de las condiciones culturales y políticas propias de América del Sur.

En efecto, la idea del progreso continuado, basado en la técnica, y nutrido de las riquezas de la Naturaleza, ha sido una expresión clásica de la Modernidad. La nueva izquierda latinoamericana es heredera de esas ideas, pero las ha reconfigurado debido a variados factores, que van desde los antecedentes de sus propias luchas políticas, los efectos de la caída de los socialismos reales, las demandas de sectores populares y pueblos indígenas, y hasta los efectos de las reformas neoliberales. Es el resultado de una nueva mezcla, donde hay tanto viejos como nuevos ingredientes, y componentes que aunque muy antiguos, hasta hace poco estaban subordinados. Esto explica que el viejo y el nuevo extractivismo comparten algunos aspectos en común, pero los énfasis son distintos, y cada uno posee algunos atributos propios. Eso a su vez explica algunas coincidencias en cuanto al extractivismo entre gobiernos tan dispares como los de Rafael Correa o Alan García.

La izquierda sudamericana no reniega del clásico apego al crecimiento económico basado en la apropiación de los recursos naturales. El extractivismo juega un papel importante en este nuevo programa, ya que no se lo rechaza, sino que se lo debería profundizar ya que es uno de los motores para asegurar el crecimiento económico y el propio mantenimiento financiero del Estado, aunque debe ser manejado. Mientras que el viejo extractivismo debía lidiar con los desbalances en

los términos de intercambio, el neo-extractivismo cree que los altos precios son una oportunidad que no se pueden desaprovechar.

Pero a su vez, como este nuevo extractivismo contribuye a financiar los programas sociales que son clave para que estos nuevos gobiernos se puedan definir como progresistas, logran una legitimidad política inesperada. La crítica al neo-extractivismo implicaría un cuestionamiento a la vieja idea del progreso, pero también a uno de los pilares de los programas sociales, y por lo tanto a una de las justificaciones de llamarse progresista. Por lo tanto, esas críticas son rechazadas o ignoradas desde estos nuevos gobiernos, y en verdad calan mucho más profundamente de lo que se supone.

Mientras que los debates alrededor del viejo extractivismo incluía el cuestionamiento a las empresas transnacionales, los desiguales términos de intercambio, y la subordinación comercial de América Latina como proveedora de materias primas, bajo el neo-extractivismo hay un giro funcional hacia la globalización. Gobiernos progresistas, como el de Lula da Silva, consideran que en el actual estado de crisis económica global, las exportaciones de materias primas serán su salvación, desean profundizar su papel de proveedor de materias primas (festejando las relaciones que en ese sentido se desarrollan con China), y reclaman liberalizar todavía más el comercio global. Ese discurso sobre el ámbito internacional es casi opuesto al de la izquierda clásica latinoamericana durante buena parte del siglo XX. En cambio, en la actualidad, el neo-extractivismo se apegan a la globalización, donde la exportación de origen extractivista se convierte en el nuevo medio privilegiado para el crecimiento económico.

En cambio, el progresismo representaría un "nacionalismo sobre los recursos", siguiendo las palabras de Bebbington (2009), donde no se cuestiona la extracción en sí misma sino su control privado y extranjero. Esos gobiernos se mueven a tomar un control estatal sobre esos recursos, aunque con ellos terminen reproduciendo los mismos procesos productivos, similares relaciones de poder y los mismos impactos sociales y ambientales.

Conclusiones preliminares y desafíos para la sociedad civil

A lo largo del presente ensayo se ofrecen una serie de ideas y argumentos sobre la permanencia del extractivismo en América del Sur. La idea central que se ha manejado es que éste no es igual al que tenía lugar en anteriores décadas, y en el caso de los gobiernos progresistas se ha generado un extractivismo de nuevo cuño. En su caracterización se observan tanto viejos como nuevos componentes, pero además este conjunto es singular, con sesgos propios, como el papel otorgado al Estado y las nuevas fuentes de legitimación social y política. Las diez tesis consideradas en el presente texto se resumen en la Tabla 3.

Tabla Nº 3
Resumen de las tesis preliminares que caracterizan el neo-extractivismo de los gobiernos progresistas en América del Sur

1	Persiste la importancia de los sectores extractivistas como un pilar relevante de los estilos de desarrollo.
2	El progresismo sudamericano genera un extractivismo de nuevo tipo, tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos.
3	Se observa una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas.
4	El neo-extractivismo sirve a una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial y financiera.
5	Sigue avanzando una fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales.
6	Más allá de la propiedad de los recursos, se reproducen reglas y funcionamiento de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos.
7	Se mantienen, y en algunos casos se han agravado, los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos.
8	El Estado capta (o intenta captar) una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos, y parte de esos recursos financian programas sociales, con lo que se ganan nuevas fuentes de legitimación social.
9	Se revierten algunas contradicciones sobre el extractivismo, y se lo pasa a concebir como indispensable para combatir la pobreza y promover el desarrollo.
10	El neo-extractivismo es parte de una versión contemporánea del desarrollismo propia de América del Sur, donde se mantiene el mito del progreso bajo una nueva hibridación cultural y política.

El reconocimiento de la identidad propia de este estilo progresista de extractivismo requiere un abordaje con rigurosidad y mesura. Es importante comprender que el neo-extractivismo no puede ser entendido como una estrategia neoliberal, similar a las observadas en las décadas anteriores, pero tampoco puede ser interpretado como una promisoria alternativa, que mecánicamente mejora la calidad de vida y la autonomía ciudadana. Es evidente que el actual progresismo ofrece en muchos casos mejoras sustanciales frente a los regímenes conservadores; no es lo mismo, por ejemplo, Rafael Correa que Alan García. Pero como queda claro en el presente ensayo, persisten limitaciones, resistencias y contradicciones, y por lo tanto no se puede analizar la actual izquierda sudamericana bajo los viejos paradigmas. Esta no es un retroceso al pasado obsesionado con el mercado, pero tampoco ejemplifica un paraíso socialista. Persisten muchas tensiones, varias contradicciones, luces y sombras, y todo ello queda en evidencia en su neo-extractivismo.

Ignorar los impactos del neo-extractivismo, o callar los análisis por simpatías partidarias, es un camino desatinado, y en especial en los ámbitos académicos o en la militancia social. Aprovechar esos claroscuros para rechazar insidiosamente todas las acciones de la izquierda gobernante, es otro sendero equivocado.

Es cierto que esta revisión indica que bajo el neo-extractivismo persisten muchos impactos, especialmente en aspectos sociales y ambientales. Pero a pesar de esto, no puede sostenerse que éste represente en realidad un neoliberalismo o un "capitalismo salvaje", como por ejemplo sostiene García-Guadilla (2009) para el chavismo en Venezuela. Independientemente de los resultados prácticos de las acciones gubernamentales, se debe reconocer que el conjunto de ideas y conceptos que sustenta el neo-extractivismo, es otro. Los impactos ambientales y sociales actuales están siendo generados por otro conjunto de factores y procesos.

Como conclusión preliminar, se plantea que este nuevo extractivismo es parte de una ideología del desarrollo que se nutre de buena

parte de las ideas de la Modernidad, y si bien sigue obsesionado con el progreso, se ha adaptado a las condiciones propias y diversas de América del Sur. Intenta liberarse de la herencia neoliberal, pero sin llegar a conformar conjuntos propuestas alternativas nítidas.

Sin duda, esta conclusión, así como las tesis presentadas a lo largo del texto, son elaboraciones preliminares y requieren de un trabajo más exhaustivo. Es imprescindible seguir profundizando en la caracterización de los nuevos estilos de desarrollo del progresismo sudamericano, ya que desde allí se originan las actuales tensiones sociales y los impactos ambientales, y por lo tanto una mejor comprensión es imprescindible para ofrecer alternativas. La tarea es también urgente, debido a que esos efectos sociales y ambientales siguen en progreso en muchos sitios. Además, en el contexto de la presente crisis global, varios gobiernos progresistas apuntan a profundizar el estilo extractivista como salida económica.

En ese camino es necesario recuperar la independencia para llevar adelante este tipo de análisis, y comprender las nuevas fuentes de legitimación social de muchas de las prácticas extractivistas. Si bien las condiciones han cambiado, ese papel independiente no ha caducado, ni carece de valor, y esa tarea sigue siendo tan necesaria como en el pasado.

Bibliografía

Acosta, A.
2009 La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid, y AbyaYala, Quito.
Barreto, P., M. Mesquita, E. Araújo y B. Brito
2009 A Impunidade de Infratores Ambientais em Áreas Protegidas da Amazônia. O Estado da Amazônia, Imazon, No 13.
Barski, O. y M. Dávila
2008 La rebelión del capo. Historia del conflicto agrario argentino. Sudamericana, Buenos Aires.
Bebbington, A. (ed.)
2007 Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP y CEPES, Lima.

Bebbington, A. y L. Hinojosa Valencia
2007 Conclusiones: minería, neoliberalismos y reterritorialización en el desarrollo rural, pp 282-313, En: "Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas" (A. Bebbington, ed.). IEP y CEPES, Lima.

Bebbington, A.
2009 The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? NACLA Report on the Americas 42(5): 12-20.

CEDLA
2009 La industrialización no es el norte de la política del MAS. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz.

CEPAL
2009 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2008. CEPAL, Santiago de Chile.

de Oliveira, A.U.
2009 O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobanditismo continua. Comissao Pastoral da Terra, Secretaria Nacional (www.cptnac.com.br)

dos Reis Pereira, A., J.B. Gonçalves Afonso y R. Gomes Cruz Neto
A exploração minerária e suas conseqüências na Amazônia brasileira. Conflitos no Campo Brasil. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional.

Ferreyra, S.
2009 Ojos que no quieren ver. Cash, Página 12, Buenos Aires, 11 octubre 2009.

Folchi, M.
2003 La insustentabilidad del boom minero chileno: política y medio ambiente 1983-2003. Ecología Política, Barcelona, 26: 23-49.

García-Gaudilla, M.P.
2009 Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales 15(1): 187-223.

Gudynas, E.
2005 Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. Revista del Sur (Montevideo), No 160: 3-13.

Gudynas, E.
2008 The New Bonfire of Vanities: Soybean cultivation and globalization in South America. Development 51(4): 512–518

Gutman, N.
2007 La conquista del Lejano Oeste. Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, 8(95): 12-14.
IBRAM
2009 Informações e análises da economia mineral brasileira. IBRAM, Brasília.
Morales, C.B. de y M.O. Ribera Arismendi (eds.)
2008 Informe del estado ambiental de Bolivia. 2007-2008. LIDEMA, La Paz.
Natanson, J.
2008 La nueva izquierda. Debate, Buenos Aires.
PNUD
2008. Informe de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.
Rodríguez Pardo, J.
2009 Vienen por el oro. Vienen por todo. Ciccus, Buenos Aires.
Scurrah, M. (ed.)
2008 Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú. Oxfam, Instituto Bien Común, IEP, Lima.
Svampa, M. y M.A. Antonelli (eds.)
2009 Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Biblos, Buenos Aires.
USGS. 2008
2006 Minerals Yearbook. Latin America and Canada. US Geological Service, US Department of the Interior.